Staatsrat und Staatsministerium nach preussischem Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Juristischen Fakultät der Königl. Universität zu Breslau

vorgelegt von

Karl Nagel,
Referendar.

Breslau 1907.
Breslauer Genossenschafts-Buchdruckerei, E. G. m. b. H.

Gedruckt mit Genehmigung der Juristischen Fakultät
der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Dahn.

Meinen Eltern

Benützte Literatur.

1. Anonym: Geschichte und Darstellung des Organismus der preuss. Behörden. Arnsberg 1840.
2. Arndt: Die V. U. für den preuss. Staat. 5. Aufl. 1904.
3. von Bassewitz (aus seinem Nachlasse): Die Kurmark Brandenburg im Zusammenhange mit den Schicksalen des Gesamtstaats Preussen während der Jahre 1809 und 1810. Leipzig 1860.
4. Bergius, Dr. Carl Julius: Preussen in staatsrechtlicher Beziehung. Münster 1843.
5. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen.
6. Bismarck: Politische Reden. Histor.-krit. Gesamtausgabe von Horst Kahl. 12. Bd. 1892—1895.
7. Bornhak: Preuss. Staatsrecht. Freiburg 1889.
8. Bornhak: Geschichte des preuss. Verwaltungsrechts. Berlin 1885, 1886.
9. Brie: Art. „Staatsministerium" in: von Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts.
10. Bülau, Friedrich: Die Behörden in Staat und Gemeinde. Leipzig 1836.
11. von Bitter: Handwörterbuch der preuss. Staatsverwaltung. Leipzig 1906.
12. Gneist: Art. „Staatsrat" in: von Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts.
13. Gneist: Die verfassungsmässige Stellung des preuss. Gesamtministeriums im Verwaltungsarchiv. Bd. III. 1895.
14. Gneist: Gesetz und Budget. Berlin 1879.
15. Goldschmidt: Die Neuordnung Preussens nach den Friedensschlüssen von 1807 und 1815 in Zeitschrift für preuss. Geschichte und Landeskunde. 8. Jahrg. 1871.
16. Graf Hue de Grais: Der preuss. Staat. I. Staatsverfassung und Staatsbehörden. 1903.
17. Handbuch über den königl. preuss. Hof und Staat von 1907.
18. Jellinek: Die Entwickelung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie in Grünhuts Zeitschrift. Bd. X. Wien 1883.
19. Klaproth: Der Wirklich Geheime Staatsrat. Berlin 1805.
20. Knischewsky: Das preuss. Gesamtministerium. Erlangen, Dissert., 1901.
21. Krause: Ist das preuss. Staatsministerium eine kollegial eingerichtete oberste Staatsbehörde? Würzburg, Dissert. 1902.

22. Klüber: Die Selbständigkeit des Richteramtes. Frankfurt a. M. 1832.
23. Kühns (aus seinem Nachlasse): Die Ressortverhältnisse des preuss. Geheimen Staatsrats bis ins 18. Jahrhundert in: Zeitschrift f. preuss. Geschichte u. Landeskunde. Bd. 8.
24. Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4. Aufl.
25. Löning: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts.
26. E. Meier: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881.
27. G. Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1895.
28. Mirus, Alex.: Übersichtliche Darstellung des preuss. Staatsrechts. 1833.
29. Ostermann: Grundsätze des preuss. Staatsrechts. Dortmund 1841.
30. Preuss: Die organische Bedeutung der Art. 15 und 17 der Reichsverfassung in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 45. 1889.
31. Pertz: Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein. Berlin 1849—1855.
32. Ranke: Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg. Leipzig 1877.
33. Roëll und Epstein: Bismarcks Staatsrecht. 1902.
34. von Rönne-Zorn: Staatsrecht der preuss. Monarchie. 5. Aufl.
35. von Raumer: Über die Verfassung der Behörden im preuss. Staate. (Anlage zu Manso: Geschichte des preuss. Staates.) Frankfurt 1820.
36. Rinne: Handbuch der preuss. inneren Staatsverwaltung. 1840.
37. Rumpf: Ressort und Organismus sämtlicher preuss. Staatsbehörden und öffentlichen Anstalten. Berlin 1837.
38. Sailer: Der preuss. Staatsrat. Berlin 1884.
39. Simon: Das preuss. Staatsrecht. Breslau 1844.
40. Schulze, H.: Das preuss. Staatsrecht. 2. Aufl.
41. Schwartz, E.: Die Verfassungsurkunde für den preuss. Staat. 1896.
42. Stein, Lorenz: Die Lehre von der vollziehenden Gewalt. Stuttgart 1865.
43. Seydel: Art. „Belagerungszustand“ in: von Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts.
44. von Stengel: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1886.
45. von Stengel: Organisation der preuss. Verwaltung.
46. von Stengel: Das Staatsrecht des Königreichs Preussen. 1894.

47. Stölzel: Brandenburg-Preussens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung. Berlin 1888.
48. Stier-Somlo: Preuss. Staatsrecht. (Sammlung Göschen.) Leipzig 1906.
49. Stier-Somlo: Sammlung preuss. Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts.
50. Stenogr. Berichte d. II. K. 1855, 1878 Bd. II, 1872 bis 1873 Bd. II.
51. von Treitschke, H.: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert.
52. Wehnert: Über den Geist der preuss. Staatsorganisation und Staatsdienerschaft. Potsdam 1833.
53. von Woltmann: Geist der neuen preuss. Staatsorganisation. 1810.
54. von Wolzogen: Preussens Staatsverwaltung mit Rücksicht auf seine Verfassung. Berlin 1854.
55. Zorn: Die staatsrechtliche Stellung des preuss. Gesamtministeriums in: Germanistische Abhandlungen zum 70. Geburtstage Konr. von Maurers. 1893.

Inhaltsübersicht.

A. Vorgeschichte.

Seite

§ 1. Die Zentralverwaltung in Brandenburg-Preussen bis 1808 2
a) Ursprünglich Zentralisierung nur im Kurfürsten,
b) Zentralisierung der Verwaltung im Geheimen Rat,
c) Verfall der Zentralverwaltung.

B. Die legislatorische Vorarbeit.

§ 2. Die Reformpläne Steins 5
§ 3. Die Verordnung vom 24. November 1808 6
a) Zusammensetzung, Wirkungskreis und Geschäftsführung des geplanten Staatsrates,
b) Staatsrechtlicher Charakter desselben,
c) Gründe der Nichtverwirklichung der geplanten Verwaltungsorganisation.

C. Der Gang der Gesetzgebung.

I. Bestimmungen über Staatsrat und Staatsministerium vor Ausschluss des Staatsrates von der Verwaltung.

§ 4. Das Publikandum vom 16. Dezember 1808. 8
a) Zweck der neuen Organisation,
b) Aussetzung der Formation des Staatsrates,
c) Nichtersetzung desselben durch das Staatsministerium,
d) Nichterreichung des gesetzten Zieles.

Seite

II. Der Staatsrat als gesetzberatendes Organ.

§ 5. Die Verordnung vom 27. Oktober 1810. (Zentralisierung der Verwaltung im Staatskanzler und Ausschluss des Staatsrates von der Verwaltung.) 12
a) Herstellung der Einheit auf Grund des Präfektursystems,
b) Staatsrechtliche Stellung des Staatskanzlers,
c) Veränderung der Aufgabe des Staatsrates.

§ 6. Die Verordnung v. 20. März 1817. (Einsetzung des Staatsrates.) 14
a) Zusammensetzung,
b) Wirkungskreis,
c) Geschäftsführung,
d) Natur des Staatsrats als Ratskollegium.

§ 7. Die Verordnung vom 6. Januar 1848. (Herabminderung der Bedeutung des Staatsrates.) 20
a) Veränderung der Organisation des Staatsrats,
b) Beseitigung seines obligatorischen Votums bei Gesetzentwürfen.

§ 8. Der Staatsrat im konstitutionellen Preussen 21
a) Anordnung seiner Wiedereröffnung,
b) Bedenken gegen seinen Rechtsbestand,
c) Wiederlegung dieser Bedenken,
d) nochmaliger Neubelebungsversuch in den 80er Jahren,
e) gegenwärtiges Ruhen seiner Tätigkeit,
f) seine praktische Brauchbarkeit unter heutigen Verhältnissen.

III. Das Staatsministerium als Zentralorgan der Verwaltung.

§ 9. Das Staatsministerium nach den Verordnungen vom 3. Juni 1814 und 3. November 1817 25
a) Veranlassung zu seiner Ausgestaltung,
b) Zusammensetzung,
c) Wirkungskreis,
d) Verhältnis zum Staatsrat,
e) Verhältnis zum Staatskanzler,
f) Organisation des Staatsministeriums.

§ 10. Das Staatsministerium nach dem Eingehen des Staatskanzleramtes 32
a) Der Wegfall des Staatskanzlers,
b) keine Änderung in der Organisation des Staatsministeriums,
c) Bemerkbarwerden einer Lücke in der Staatsorganisation.

§ 11. Die Befugnisse des Staatsministeriums nach der Verfassungsurkunde und nach neueren Spezialgesetzen 34
a) Erwähnung des Staatsministeriums in der Verfassungsurkunde in 3 Artikeln,
b) Befugnisse des Staatsministeriums nach neueren Spezialgesetzen,
c) Ressortbehörden,
d) Zusammensetzung.

§ 12. Die gegenwärtige staatsrechtliche Organisation der preuss. Zentralverwaltung 42
a) Zusammenfassung der für das Staatsministerium gewonnenen Ergebnisse,
b) der Ministerpräsident.

Es ist für einen geordneten Staat unerlässlich, dass in ihm eine Zentralstelle der Staatsverwaltung vorhanden sei, in der die einander oft widerstreitenden Interessen der einzelnen Verwaltungszweige ihren Ausgleich finden, von der aus sich die Staatsverwaltung in ihrer Gesamtheit überblicken und sich auf ihre einheitliche Gestaltung hinwirken lässt.

Dieser Mittelpunkt der Staatsverwaltung kann ein einzelner Mann oder eine organisierte Mehrheit von Personen sein: eine Vereinigung der Minister allein, zumeist unter dem Namen eines Staatsministeriums, oder ein bestimmter grösserer Kreis von Personen mit Einschluss der Minister, ein Staatsrat.

In Preussen besteht ein Staatsministerium und ein Staatsrat. Bei der Erörterung ihrer staatsrechtlichen Stellung wird die Frage, ob eine dieser Behörden die Zentrale des gesamten preussischen Verwaltungsorganismus darstellt, der leitende Gesichtspunkt sein.

Die gesetzlichen Bestimmungen, die für die staatsrechtliche Stellung des preussischen Staatsrates und Staatsministeriums die Grundlage abgeben, finden sich zerstreut in zahlreichen, dem Zeitraum von 1808 bis zur Gegenwart angehörenden Rechtsquellen. Vom Zustande der Zentralverwaltung beim Einsetzen der Stein-Hardenbergschen Reformen ausgehend, über die seither ergangenen Bestimmungen hinweg, muss uns unser Weg zur Gegenwart führen; er kann also nur der auch von der gesamten einschlägigen Literatur verfolgte sein, der rechtsgeschichtliche.

A. Vorgeschichte.

§ 1. Die Zentralverwaltung in Brandenburg-Preussen bis 1808.

Bis in den Anfang des 17. Jahrhunderts waren die Staatsgeschäfte in der Mark Brandenburg so einfach und wenig umfangreich, dass die Kurfürsten sie in der Hauptsache persönlich erledigen konnten. Räte waren lediglich zur Unterstützung des Kurfürsten vorhanden, ohne bestimmten Wirkungskreis und ohne Organisation untereinander. Nur wenn der Kurfürst ausser Landes weilte, wurden sämtliche Geheimen Räte in Berlin zu einem kollegialischen Rate vereinigt, der dann für den Fortgang der Staatsgeschäfte Sorge zu tragen hatte.

Eine ständige Zentralstelle der Staatsverwaltung erhielt Brandenburg zuerst in dem von Joachim Friedrich 1604 ins Leben gerufenen Geheimen Rat. Dieser war nunmehr eine dauernde Einrichtung und von grosser Bedeutung im 17. Jahrhundert. Für die Einsetzung dieses ständigen Ratskollegiums mögen ja zunächst auswärtige Angelegenheiten von besonderer Wichtigkeit, wie die preussische, jülichsche, strassburgische und jägerndorffsche Sache bestimmend gewesen sein, es sollten aber nicht ausschliesslich die schwebenden Fragen der äusseren Politik in seinen Geschäftskreis fallen, wie Stölzel meint.[1]) Die Geheime Ratsordnung weist ihm doch auch die Religionssachen, die Aufrechterhaltung des Profanfriedens, Cameralsachen, Commerz- und Schiffahrtssachen, Militärsachen zu. Hieraus geht hervor, dass der Geheime Rat seine Fürsorge auf alle damals vorhandenen Zweige der Staats- und Landesverwaltung erstrecken sollte.[2]) [3])

[1]) Stölzel: Brandenburg-Preussens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, Bd. I, S. 297.

[2]) vgl. Klaproth: Der Wirkl. Geh. Staatsrat, S. 90 und F. J. Kühns: Die Ressortverhältnisse des preuss. Geh. Staatsrats bis ins 18. Jahrhundert, in Zeitschrift für preuss. Geschichte und Landeskunde, Bd. 8, S. 148.

[3]) Auch Stölzel sagt (a. a. O. S. 302), dass die Geh. Ratsordnung doch den Weg eröffnete, im Geh. Rat alle wichtigen Staatsangelegenheiten zu konzentrieren und ihn zu einer allgemeinen Zentralbehörde umzugestalten.

Allmählich wurde es jedoch immer schwieriger, die stets wachsenden Staatsgeschäfte insgesamt im Plenum zu erledigen. Daher wurden für einzelne spezielle Angelegenheiten besondere Kommissionen eingerichtet, bis der Grosse Kurfürst die gesamten Geschäfte auf 19 Departements verteilte. Die auswärtigen Angelegenheiten entzog er dem Geheimen Rat ganz und erledigte sie in Privatkonferenzen mit ihm besonders geeignet erscheinenden Mitgliedern des Kollegiums in seinem Kabinette.

Dem Plenum verblieben somit nur die allgemeinen Angelegenheiten, abgesehen von den auswärtigen.[1])

Den grössten Abbruch tat der Bedeutung des Geheimen Rats die Verwaltungsreorganisation Friedrich Wilhelms I. Es bestanden nunmehr: das Kabinettsministerium für die auswärtigen Angelegenheiten, das Justizdepartement für die Justiz-, Unterrichts-, Kultus-, Kolonial-, Landeshoheits- und Lehnssachen und das General-Direktorium für die gesamte innere Verwaltung. Unter den Nachfolgern Friedrich Wilhelms I. wurden noch weitere teils geographische teils sachliche Spezialdepartements geschaffen. Der Geheime Rat bestand allerdings daneben fort, doch bildeten ihn schliesslich lediglich die Leiter der einzelnen Departements: die zwei Kabinetts-, die 4 Justizminister, die acht Minister des Generaldirektoriums und der Minister für Schlesien. Er war also jetzt nichts anderes als ein Ministerrat und wurde in Hofreskripten jener Zeit bisweilen auch als Staatsministerium bezeichnet.[2]) Für die Staatsverwaltung hatte er keine Bedeutung mehr. Der Freiherr vom Stein sagte von ihm:[3]) „Er ist jetzt auf wenige und unbedeutende Geschäfte eingeschränkt, versammelt sich nur bei einzelnen Veranlassungen und kann in Hinsicht auf Wirksamkeit und Ansehen als nicht existierend betrachtet werden."

---

[1]) vgl. Klaproth a. a. O., S. 221.

[2]) vgl. Sailer: Der preuss. Staatsrat, S. 6.

[3]) vgl. E. Meier: Die Reformen der Verwaltungsorganisation, S. 9.

Das Generaldirektorium aber gewährleistete die Einheit auch nur der sog. inneren Staatsverwaltung durchaus nicht. Es zerfiel unter Friedrich Wilhelm II. in so viele einzelne Verwaltungsbehörden als es Departements gab, und jede Abteilung ging ihren eigenen Weg und wachte mit bureaukratischer Kleinlichkeit eifersüchtig darüber, dass ihr nur ja nicht ihre Kompetenzen von einer anderen geschmälert würden. Für die Notwendigkeit des Handinhandgehens aller Staatsbehörden fehlte jedes Verständnis. Als Friedrich Wilhelm II., um die sich stets mehrenden Departementsstreitigkeiten zu vermindern, befahl, dass alle zweifelhaften und wichtigen Sachen von allen Ministern in gemeinsamem Vortrage verhandelt und entschieden werden sollten, kam in der ersten Sitzung die einzige Frage zur Sprache, ob ein ausgewanderter französischer Kutscher im Reiche geduldet werden dürfe oder nicht, bei der zweiten Sitzung fehlte es gänzlich an Beratungsstoff, eine dritte Sitzung fand nicht mehr statt.[1])

Aber auch die einzelnen Departements hatten nicht mehr die eigentliche Entscheidungsgewalt. Diese hatte vielmehr das Kabinett an sich gerissen, das den König von seinen Ministern trennte und „in alles eingriff, ohne jedoch zu einer eigentlichen Leitung der Geschäfte zu gelangen,“[2]) es hatte „alle Gewalt, die endliche Entscheidung aller Angelegenheiten, die Besetzung aller Stellen, aber keine Verantwortlichkeit“.[3])

Diesen ungesunden Zuständen machte der Zusammenbruch Preussens im Jahre 1806 ein Ende. Es galt nunmehr, anstelle der vernichteten Staatsorganisation eine neue zweckentsprechendere zu errichten.

---

[1]) vgl. Friedr. v. Raumer: Über die Verfassung der Behörden im preuss. Staate. (Anlage zu Manso: Geschichte d. preuss. Staates.) S. 438.

[2]) Ranke: Hardenberg IV, 98.

[3]) Stein, vgl. E. Maier a. a. O., S. 9.

B. Die legislatorische Vorarbeit.

§ 2. Die Reformpläne Steins.

Bereits kurz vor dem Zusammenbruche des Staates hatte der Freiherr vom Stein in seiner Denkschrift vom 6. Mai 1806 die schweren Schäden in der Organisation der preussischen Staatsverwaltung aufgedeckt. Der König nahm die Schrift wegen ihres ungewöhnlich freimütigen Tones sehr ungnädig auf. Bald aber sah er sich unter dem Zwange der Verhältnisse genötigt, den Steinschen Reformgedanken näher zu treten.

Steins Pläne gipfelten darin, das Kabinett seiner angemassten Machtstellung zu entkleiden, den König wieder in unmittelbare Fühlung mit seinen Ministern zu bringen und eine die einheitliche Leitung der Staatsverwaltung garantierende Zentralstelle zu schaffen. Er nahm als solche zunächst „eine gesetzliche Vereinigung der Minister, in welcher der König nach erfolgter Abstimmung sämtlicher Minister entscheiden sollte“ in Aussicht.[1]) In diesem Sinne sprach sich der von Stein, Hardenberg und Rüchel am 14. Dezember 1806 dem König vorgelegte Verwaltungsplan aus. „Alle Gegenstände“ — hiess es in ihm — „müssen en dernier ressort vor das Kabinettsministerium gehören und alles, wo es auf Grundsätze ankommt, insbesondere alle Angelegenheiten der Gesetzgebung, müssen von allen Ministern gemeinschaftlich erwogen und mit Stimmenmehrheit entschieden werden.[2])

Der König genehmigte diesen provisorischen Verwaltungsplan alsbald. Als aber dann die Ausgestaltung dieser provisorisch vorgesehenen Organisation zu einer dauernd praktisch bestehenden in Frage stand, traten die zwischen Stein einerseits, Hardenberg und Altenstein andrerseits bestehenden Meinungsverschiedenheiten hervor. Dass eine ständige oberste

---

[1]) Stein in der Denkschrift vom 6. Mai 1806. vgl. Pertz: Das Leben des Ministers Freih. v. Stein, Bd. I, S. 331—338.

[2]) vgl. Pertz a. a. O., Bd. I, S. 377 ff.

Zentralstelle in der Staatsverwaltung notwendig sei, darüber waren alle einig, aber wie diese zu gestalten sei, darüber gingen die Meinungen auseinander. Stein hielt in seiner sog. Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 [1]) an dem Kollegialsystem fest: eine mit Stimmenmehrheit entscheidende Ministerkonferenz und später ein Staatsrat sollte das Ganze der Staatsverwaltung leiten; Hardenberg und Altenstein vertraten das Präfektursystem; ein einziger Mann sollte an der Spitze der Staatsverwaltung stehen.

Die Frage nach der grösseren Zweckmässigkeit der einen oder der anderen Form scheidet hier aus; es kommt hier lediglich das Ergebnis in Betracht, und dies war zunächst im Prinzip ein Sieg Steins: der nach Steins Weisungen von Altenstein ausgearbeitete Memeler Organisationsplan vom 23. November 1807 sah zunächst ein Ministerkollegium, später einen „förmlichen Staatsrat" als oberste leitende Verwaltungsbehörde mit den Spezialministerien als Abteilungen vor. [2]) Dieser Organisationsplan erschien dann ausgearbeitet und in Paragraphen gebracht als „Plan zur einstweiligen verbesserten Einrichtung des Geschäftsganges". Nach nochmaliger Überarbeitung legte ihn Stein dem König vor, der ihn am 24. November 1808 genehmigte und vollzog.

§ 3. Die Verordnung vom 24. November 1808.

Als „oberster, dem Oberhaupte des Staates unmittelbar untergeordneter Punkt" [3]) von dem künftig die Regierungsverwaltung auszugehen hätte, sollte ein neuer Staatsrat gebildet werden. Die Geschäfte sollten teils vom Plenum, teils von den einzelnen Fachministerien, als rechtlichen Abteilungen des Staatsrats, erledigt werden. Das Plenum sollten bilden: die volljährigen Prinzen des König-

[1]) vgl. Pertz a. a. O., Bd. I, S. 415 ff.

[2]) vgl. Zorn: Die staatsr. Stellung des preuss. Gesamtministeriums in: Germanist. Abh. z. 70. Geburtst. K. v. Maurers, S. 76.

[3]) Stein'sche Vorlage. vgl. Gneist: Die verfm. Stellung des preuss. Gesamtministeriums im Verw.-Archiv, Bd. III, S. 444, Anm. 5.

lichen Hauses, die Minister, eine Anzahl anderer Personen kraft ihres Amtes oder infolge besonderer Berufung.

Dem Plenum sollte zukommen: „die oberste Leitung der Verwaltung, soweit sie von einem Punkte ausgehen muss und die oberste Kontrolle der Verwaltung“;[1]) insbesondere sollte seine Zuständigkeit auch alle Gegenstände der Gesetzgebung umfassen.

Über die ihm zugewiesenen Angelegenheiten sollte der Staatsrat mit Stimmenmehrheit bindende Beschlüsse fassen. Über den Mehrheitsbeschluss sollte dann der König entscheiden. Die einzelnen Minister durften sich danach nie persönlich an den König wenden, sondern hatten Angelegenheiten, über die der König entscheiden sollte, zunächst dem Staatsrat zu unterbreiten, und nur auf Grund eines von diesem gefassten Beschlusses sollten sie an den König gelangen.

Der geplante Staatsrat stellte sich hiernach dar als die kollegiale höchste Zentralbehörde der Staatsverwaltung. Er war ein Kollegium, denn die einzelnen Mitglieder waren gleichberechtigt, mit Stimmenmehrheit wurde der alle Mitglieder bindende Gesamtwille festgestellt; er war eine Zentralbehörde, denn ihm war ein Kreis staatlicher Befugnisse zugewiesen, der das ganze Staatsgebiet umfasste, und er war die höchste Zentralbehörde, denn er allein war unmittelbar dem König untergeordnet und allen anderen Behörden übergeordnet.

Er stellte somit den obersten, die Einheit des Ganzen der Staatsleitung gewährleistenden Punkt dar — in der Theorie! Der diese Organisationsgedanken enthaltende Verwaltungsplan blieb nämlich eine „legislatorische Vorarbeit“,[2]) obwohl er vom König bereits vollzogen war. Am gleichen Tage, an dem ihn der König unterzeichnete, musste er unter dem Drucke Frankreichs den Urheber der

[1]) Stein'sche Vorlage. vgl. Gneist a. a. O., S. 445.

[2]) vgl. Gneist a. a. O., S. 485.

grossartigen Reformgedanken, den Freiherrn vom Stein, aus seiner leitenden Stellung entlassen, und die sog. „Verordnung“ vom 24. November 1808 wurde nunmehr nicht publiziert, wurde nie wirklich geltendes Staatsrecht.

Graf Dohna und Altenstein, die jetzt die Leitung des Staates übernahmen, besassen nicht die zur Durchführung der gross angelegten Steinschen Reformpläne nötige Tatkraft und Entschlossenheit. Altenstein brachte, als Anhänger des Präfektursystems, den Steinschen Gedanken ja überhaupt wenig Sympathie entgegen. Dazu kam, dass die Persönlichkeit Friedrich Wilhelms III. nicht geeignet schien, in der von Stein beabsichtigten Weise an der Spitze des Staatsrates die Geschäfte zu leiten. So schreckten denn die augenblicklichen Schwierigkeiten die leitenden Männer von Steins weitschauenden Plänen zurück und veranlassten sie, sich darauf zu beschränken, wenigstens für den Augenblick das Nötigste anzuordnen, um die Geschäfte überhaupt in Gang zu bringen.

Diesen Zweck verfolgte das „Publikandum vom 16. Dezember 1808 betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden“.

C. Der Gang der Gesetzgebung.

I. Bestimmungen über Staatsrat und Staatsministerium vor Ausschluss des Staatsrates von der Verwaltung.

§ 4. Das Publikandum vom 16. Dezember 1808.

Das Publikandum vom 16. Dezember 1808 bildet das „erste Glied in der Kette der Gesetzgebung“[1]) über Staatsrat und Staatsministerium.

Im Eingang erklärt das Publikandum[2]) in Übereinstimmung mit der Steinschen Vorlage, dass „die neue

[1]) vgl. Gneist a. a. O., S. 485.
[2]) G. S. 1806–10, S. 362.

Verfassung bezwecke, der Geschäftsverwaltung die grösstmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben, sie in einem obersten Punkte zusammenzufassen". Weiter war bestimmt:[1]) „Die Regierungsverwaltung geht zu dem Ende künftig von einem, dem Oberhaupte des Staates unmittelbar untergeordneten obersten Standpunkt aus. Es wird von demselben nicht allein das Ganze übersehen, sondern auch zugleich unmittelbar auf die Administration gewirkt." Vorgesehen war als dieser „oberste Punkt" ein Staatsrat; aber gleich darauf hiess es: „Die näheren Bestimmungen über dessen Organisation und Verfassung behalten wir uns indessen noch vor." Die Schaffung einer Zentralstelle war also immer noch erst in Aussicht gestellt, nicht verwirklicht; und nicht verwirklicht war somit auch bisher die erstrebte Einheit der Staatsverwaltung.

Einige Schriftsteller behaupten,[2]) die Stelle des Staatsrates habe vorläufig der Ministerrat vertreten, der als oberste beratende Behörde eine kollegialische Verfassung erhalten habe.

Das Publikandum bestimmt hinsichtlich des Staatsministeriums nur folgendes:

Im § 2:

„Das Ministerium besteht aus:

dem Minister des Innern,
dem Minister der Finanzen,
dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten,
dem Kriegsministerium,
dem Justizminister."

Bezüglich der Geschäfte des Staatsministeriums ist auf eine besondere Instruktion verwiesen, durch welche die Geschäftsführung des gesamten Ministerii als solches näher bestimmt werde. Im § 29 des Publikandums hören wir

---

[1]) G. S. 1806—10, S. 363.

[2]) vgl. E. Meier: Die Reform der Verwaltungsorganisation. S. 189. Wolzogen: Preussens Staatsverwaltung, S. 26.

dann nur noch, dass die Oberrechenkammer künftig unter dem gesamten Staatsrat und vorerst unter den gesamten Ministerien stehen solle.

Das Publikandum stellt also lediglich die Zusammensetzung des Staatsministeriums fest, Wirkungskreis und Organisation lässt es völlig unbestimmt. Die besondere Instruktion aber, auf die es verweist, ist ebensowenig ergangen, wie die verheissenen näheren Bestimmungen über den Staatsrat.

Das Publikandum hat also jedenfalls kein den Staatsrat ersetzendes Staatsministerium geschaffen. Es hat das grosse Verdienst, durch seine Vorschriften über die Einzelministerien die Ressortverwaltung auf eine feste Grundlage gestellt zu haben, aber es hat nicht noch die Ressortministerien ihrerseits in einem „obersten Punkte" vereinigt. Somit hat es auch nicht die von Stein erstrebte Einheit der Staatsverwaltung hergestellt, vielmehr „eine Fünfheit ohne Einheit",[1]) „unzusammenhängendes Stückwerk".[2])

Nun hatte allerdings der König bereits am 6. Dezember 1808 angeordnet, dass, da er die Einsetzung eines förmlichen Staatsrates vorläufig noch auszusetzen beschlossen habe, diejenigen Geschäftsgegenstände, die in sämtliche Ressorts eingriffen, vorläufig von sämtlichen Ministern als „Staatsministerium" gemeinschaftlich beraten und geleitet werden sollten.[3]) Diesem Ministerrate sprach aber der Grosskanzler Beyme in seinem Promemoria vom 25. August 1809[4]) die Eigenschaft als Vereinigungspunkt der gesamten Staatsverwaltung ab, weil er unter der Firma „Staatsministerium" nur die in sämtliche Ressorts eingreifenden Sachen zu bearbeiten habe, deren es aber so

[1]) vgl. Zorn a. a. O., S. 86.

[2]) vgl. ebenda, S. 76.

[3]) vgl. v. Bassewitz: Kurmark in den Jahren 1809 u. 1810, S. 106.

[4]) vgl. Stölzel: Brandenburg-Preussens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, Bd. II, S. 408.

wenige gebe, dass im ganzen Jahr das gesamte Staatsministerium nicht einmal versammelt gewesen sei. Dass ein solcher Ministerrat durchaus keinen Ersatz für den Steinschen Staatsrat bot, dürfte klar sein. Es bestand vielmehr immer noch eine Lücke in der Verwaltungsorganisation, die auch von den leitenden Staatsmännern empfunden wurde. So äusserte sich Graf Dohna dahin,[1]) dass „insbesondere die Errichtung des Staatsrates sich immer mehr als notwendig herausgestellt und die Aussetzung der Formation desselben bereits zu den unglücklichsten Folgen geführt habe".

In Erwägung gezogen wurde allerdings bereits einmal die Ersetzung des Staatsrates als Mittelpunktes der Staatsverwaltung durch das Staatsministerium. Die Anregung hierzu gab Beyme unter Polemik gegen Stein.[2]) Er meinte, durch einen Staatsrat in Steins Sinne würden die Regierungsrechte des Monarchen in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden; der König würde auf den Vorsitz in einem Kollegium beschränkt sein, welches selbst die oberste Leitung aller Regierungsangelegenheiten haben würde. Überdies sei der Staatsrat überhaupt ungeeignet, den Zentralpunkt der Verwaltung zu bilden, da ihm zu viele und zu verschiedenartige Mitglieder angehörten. Dem Staatsrat dürfe nur eine beratende Stimme, besonders in Angelegenheiten der Gesetzgebung, eingeräumt werden. Eine Beratung und Beschlussfassung über Gegenstände von allgemeinem Interesse solle dagegen in einer allwöchentlichen gemeinsamen Sitzung des Staatsministeriums auf dem Schlosse stattfinden.

Beyme arbeitete in diesem Sinne einen von den übrigen Staatsministern mit unterzeichneten Immediatbericht aus, den der König durch Order vom 31. März 1810 auch genehmigte. Ehe es aber zur Verwirklichung dieses Organisationsplanes kam, fiel das Ministerium.

---

[1]) vgl. E. Meier a. a. O., S. 190.
[2]) vgl. Stölzel a. a. O., Bd. II, S. 408.

II. Der Staatsrat als gesetzberatendes Organ.

§ 5. Die Verordnung vom 27. Oktober 1810. (Zentralisierung der Verwaltung im Staatskanzler und Ausschluss des Staatsrates von der Verwaltung.)

Am 6. Juni 1810 übernahm Hardenberg als Nachfolger von Dohna und Altenstein die Leitung des Staates. Er verwirklichte endlich die so lange angestrebte Einheit in der neuen Organisation, freilich nicht in der von Stein beabsichtigten Weise. Hardenberg war ja Anhänger des Präfektursystems, und auf Grund dieses Systems stellte die „Verordnung vom 27. Oktober 1810 über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preussischen Monarchie" die Einheit her: Hardenberg als Staatskanzler war fortan der „oberste Punkt".

Die Befugnisse des Staatskanzlers sind im einzelnen hier nicht zu erörtern, es genügt hervorzuheben, dass er nach der Verordnung „die Oberaufsicht und Kontrolle jeder Verwaltung ohne Ausnahme haben und insofern an der Spitze einer jeden stehen sollte, dass er

1. Rechenschaft und Auskunft über jeden Gegenstand fordern und in jedem Falle Massregeln und Anordnungen zu dem Zweck suspendieren kann, um die königlichen Befehle darüber einzuholen, oder da, wo die Bestimmung des Staatsrates eintritt, diese zu veranlassen,
2. in ausserordentlichen und dringenden Fällen oder wo der König ihn besonders dazu beauftragt, zu verfügen befugt ist."

Hieraus erhellt, dass es unrichtig ist, wenn Bornhak behauptet[1]), die Stellung des Staatskanzlers sei nur eine tatsächlich in den meisten Fragen ausschlaggebende gewesen, rechtlich seien ihm die anderen Minister nicht untergeordnet gewesen. Die ausschlaggebende Stellung des

[1]) vgl. Bornhak: Geschichte des preuss. Verwaltungsrechts. Bd. III, S. 103.

Staatskanzlers war sehr wohl rechtlich begründet, sie beruhte eben auf der Verordnung vom 27. Oktober 1810.

War so die Einheit der Verwaltungsorganisation auf Grund des Präfektursystems hergestellt, so war die Einsetzung eines Staatsrates doch nicht aufgegeben. Als Zentralpunkt der Verwaltung kam er freilich fortan nicht in Frage. Diese Stellung hatte der Staatskanzler inne. Die Verordnung bestimmte denn auch:[1]) „Der Staatsrat hat keine Verwaltung.“ Ein Zusammenhang bestand allerdings noch insofern zwischen ihm und der Verwaltung, als ihm die Minister jährlich schriftliche Darstellungen von ihrer Verwaltung vorlegen sollten und er Meinungsverschiedenheiten unter den Ministern und Gegenstände, bei denen der Staatskanzler die Ausführung suspendieren würde, sofern sie überhaupt vor den Staatsrat gehörten, entscheiden sollte. Im wesentlichen aber sollte er, wie es Beyme bereits vorgeschlagen hatte, lediglich eine beratende Tätigkeit, insbesondere auf dem Gebiete der Gesetzgebung, entfalten. Die Verordnung regelte auch Zusammensetzung, Zuständigkeit, Art und Weise der Geschäftserledigung des Staatsrates, in Tätigkeit setzte sie ihn jedoch nicht. Das Inslebentreten des Staatsrates wurde vielmehr durch die Kabinettsorder vom 24. April 1812[2]) wiederum auf unbestimmte Zeit verschoben.

In der „Kabinettsorder wegen Ernennung des Ministerii“ vom 3. Juni 1814 heisst es dann:[3]) „Es ist fortwährend meine Absicht, dass der Staatsrat so bald als möglich in Aktivität komme“, und es ist wieder betont, dass er „keine Art der Verwaltung führen, sondern nur über allgemeine Gesetze oder über besondere Gegenstände nach des Königs ausdrücklichem Befehl sich beraten“ solle.

Noch immer aber vergingen fast drei Jahre, bis er endlich konstituiert wurde.

---

[1]) vgl. G. S. 1810, S. 6.
[2]) vgl. G. S. 1812, S. 43.
[3]) vgl. G. S. 1814, S. 43.

§ 6. Die Verordnung vom 20. März 1817. (Einsetzung des Staatsrates.)

Am 30. März 1817 wurde der Staatsrat gemäss der „Verordnung vom 20. März 1817 wegen Einführung des Staatsrates“ eröffnet. An der Stellung des Staatskanzlers und des inzwischen geschaffenen Staatsministeriums wurde durch die Konstituierung des Staatsrates nichts geändert, wie die Verordnung ausdrücklich hervorhebt.[1]) In ihren Bestimmungen über den Staatsrat schliesst sich die Verordnung vom 20. März 1817 aufs engste an die vom 27. Oktober 1810 an.

Den Staatsrat bilden hiernach:[2])

1. die königlichen Prinzen nach erreichtem 18. Lebensjahre,
2. durch ihr Amt berufene Staatsdiener, nämlich:
   a) der Staatskanzler und Präsident des Staatsrates,
   b) die Feldmarschälle,
   c) die Staatsminister,
   d) der Minister-Sekretär, der die Protokolle und Gutachten zu fassen und das Formelle des Geschäftsganges zu besorgen hat,
   e) der Generalpostmeister,[3])
   f) der Chef des Obertribunals,[4])
   g) der erste Präsident der Oberrechenkammer,
   h) der Geheime Kabinettsrat,
   i) der Offizier, der den Vortrag in Militärsachen beim König hat,
   k) die kommandierenden Generale auf Grund besonderer Berufung,
   l) die Oberpräsidenten auf Grund besonderer Berufung.
3. Personen, die aus besonderem königlichen Vertrauen berufen werden.

Hinsichtlich der Aufgabe des Staatsrates ist daran festgehalten, dass er die höchste beratende Behörde darstellt,

[1]) vgl. G. S. 1817, S. 68.
[2]) vgl. G. S. 1817, S. 69.
[3]) Weggefallen, da jetzt Reichspostamt.
[4]) Weggefallen, da das Obertribunal aufgehoben.

aber durchaus keinen Anteil an der Verwaltung hat. Nur auf die Grundsätze, nach denen verwaltet werden soll, erstreckt sich seine Zuständigkeit.[1]) Im einzelnen gehören vor ihn:

1. Alle Gesetze, Verfassungs- und Verwaltungsnormen und deren Abänderung; er hat über allgemeine Verwaltungsmassregeln, zu welchen die Ministerialbehörden verfassungsmässig nicht autorisiert sind, zu beraten, dergestalt, dass sämtliche Vorschläge zu neuen oder zur Aufhebung, Abänderung und authentischen Deklaration von bestehenden Gesetzen und Einrichtungen durch ihn an den König zur Sanktion gelangen müssen.

Hiernach kann sich die Frage erheben, ob Gesetzesbestimmungen nur nach vorangegangener Beratung durch den Staatsrat Gesetzeskraft erhalten konnten?

Der König selbst verneinte es. In dem 5. Rheinischen Provinziallandtagsabschied vom 26. Mai 1839[2]) weist er die Erinnerung der Rheinischen Stände, dass bei Erlass der „Verordnung vom 21. Januar 1837, die autonomische Sukzessionsbefugnis der rheinischen Ritterschaft betreffend," der Staatsrat nicht gehört worden sei, als ganz ungehörig zurück. Es müsse lediglich seinem Ermessen anheimgestellt werden, von welcher seiner Behörden er bei Erlass einer Verordnung ein Gutachten entgegen zu nehmen für angemessen erachte. Gegen diese Auffassung des Königs spricht aber der Wortlaut der Verordnung vom 20. März 1817, „dass sämtliche Vorschläge zu neuen oder zur Aufhebung, Abänderung und authentischen Deklaration von bestehenden Gesetzen und Einrichtungen durch den Staatsrat an den König zur Sanktion gelangen müssen". Auch Zorn erklärt,[3]) dass hiernach bei diesen Gegenständen eine Begutachtung durch den Staatsrat obligatorisch war, ebenso Klüber, der wegen des Unterbleibens der Beratung durch

---

[1]) vgl. G. S. 1817, S. 68.
[2]) vgl. Simon: Preuss. Staatsrecht S. 64, Anm. 2.
[3]) vgl. Zorn a. a. O., S. 100.

den Staatsrat der „Verordnung wegen streitig gewordener Auslegung von Staatsverträgen vom 25. Januar 1823“ die Gesetzeskraft abspricht.[1])

Der König konnte sich für seine Auffassung auch nicht auf den § 20 der Verordnung stützen, wo es heisst, dass keine Sache im Staatsrat zur Erwähnung kommen könne, die er demselben nicht selbst zuweise. Damit ist, wie Simon m. E. richtig sagt,[2]) nur ausgesprochen, dass der Staatsrat nirgends die Initiative haben solle. Er konnte Gesetzesentwürfe etc. erst beraten, wenn sie der König ihm zugewiesen hatte, aber der König war verpflichtet, die im § 2a der Verordnung vom 20. März 1817 aufgeführten Gegenstände ihm zu überweisen. Diese Auffassung muss später auch die Regierung geteilt, zum mindesten die Frage für zweifelhaft erachtet haben, denn durch die Verordnung vom 6. Januar 1848 ist ja die Verpflichtung zum Anhören des Staatsrates ausdrücklich beseitigt worden; sie muss also vorher bestanden haben.

Die Verordnung weist dem Staatsrat ferner zu:

2. Streitigkeiten über den Wirkungskreis der Ministerien.

3. Durch bereits bestehende Gesetze ihm zugewiesene Gegenstände, z. B. die Entsetzung von Staatsbeamten. (§ 101, II, 10 A.L.R.)[3])

4. Alle Sachen, die der König in besonderen Fällen an ihn weisen würde, insbesondere Beschwerden über Entscheidungen der Ministerien.

Die auswärtigen Angelegenheiten sollten nur dann an den Staatsrat gebracht werden, falls der König in wichtigen Fällen es besonders verordnete.

Das Plenum kann keine Sitzung halten, wenn nicht ausser den königlichen Prinzen wenigstens 15 Mitglieder zugegen sind.

---

[1]) vgl. Klüber: Die Selbständigkeit des Richteramtes (Frankfurt a. M. 1832), S. 20 u. S. 135 ff.

[2]) vgl. Simon a. a. O.

[3]) Nach den jetzt hierfür geltenden Disziplinargesetzen vom 7. Mai 1851 und 21. Juli 1852 findet eine Mitwirkung des Staatsrats nicht mehr statt.

Den Vorsitz führt der König persönlich, so oft er es für erforderlich hält, im übrigen ist der Staatskanzler als Präsident bestimmt. Als solcher leitet er die Verhandlungen und gibt bei Stimmengleichheit den Ausschlag, steht aber sonst als Mitglied des Staatsrates den übrigen Ministern gleich.

Die im Plenum vorkommenden Sachen müssen bereits völlig zur Entscheidung instruiert sein. Zur Vorbereitung derselben dienen sieben besondere Abteilungen mit je fünf Mitgliedern: [1])

1. für die auswärtigen Angelegenheiten,
2. für das Kriegswesen,
3. für die Justiz,
4. für die Finanzen,
5. für den Handel und die Gewerbe,
6. für die Gegenstände der Ministerien des Innern und der Polizei,
7. für den Kultus und die öffentliche Erziehung.

In den Abteilungen führt das im Rang erste Mitglied den Vorsitz.

Der Vorsitzende kann mit Zustimmung des Präsidenten zu den Sitzungen Beamte, Gelehrte, Kaufleute, Grundbesitzer zuziehen, um sie über einzelne Gegenstände gutachtlich zu hören.

Die Minister können ebenfalls an den Sitzungen der Abteilungen, wo Sachen ihrer Verwaltungszweige vorkommen, teilnehmen, sie müssen aber jedenfalls einen Rat entsenden, der über alles Auskunft zu geben hat. Stimmberechtigt ist aber weder er, noch sind es die etwa anwesenden Minister.

Die königlichen Prinzen können zu keiner Abteilung gehören.

Die Abteilungen beraten die Gegenstände vor und geben schliesslich ein nach Stimmenmehrheit gefasstes Gutachten

---

[1]) vgl. G. S. 1817, S. 70.

ab, das der Minister-Staatssekretär zu Protokoll fasst und das dann an das Plenum gelangt.

Dieses gibt nun nach abermaliger Beratung sein dem Mehrheitsbeschluss entsprechendes Gutachten ab, das der Staatskanzler dem König, falls er nicht persönlich an der Beratung teilgenommen hat, zur Entscheidung vorlegt.

Hierzu bemerkt Zorn,[1]) dass der König „rechtlich somit überhaupt nicht in die Lage kommen konnte, die Ansicht einer Minderheit im Staatsrat zu sanktionieren, denn nur Beschlüsse, d. s. mit Stimmenmehrheit beschlossene Angelegenheiten, kamen an den König". Gneist wendet sich hiergegen, indem er die Natur des Staatsrates als Ratskollegium betont. Er erörtert den Unterschied zwischen Rats- und Gerichtskollegien auf historischer Grundlage und kommt zu dem Ergebnis:[2]) ein Gerichtskollegium habe die Befugnis absolut bindender Beschlussfassung mit Wirkung auch gegenüber dem Monarchen, nur das Gesetz sei für es massgebend; ein Ratskollegium dagegen könne lediglich ein für den Monarchen völlig unverbindliches Gutachten abgeben, entscheidend sei hier nur der Wille des Herrschers. Da der Staatsrat nun ein Ratskollegium sei, seinen sog. Beschlüssen sonach für den König nur die Bedeutung völlig unmassgeblicher Gutachten beikomme, könne der König ebensowohl die Ansicht einer Minderheit wie einer Mehrheit im Staatsrate sanktionieren. Auch habe der Staatskanzler, wenn er die Gutachten des Staatsrates dem König unterbreitete, sein Votum sowohl im Sinne der Minorität wie der Majorität abgeben können.

Dass ein Beschluss des Staatsrates die Entschliessungsfreiheit des Königs nicht beeinträchtigt, ist unbestreitbar. Die Verordnung sagt ja ausdrücklich,[3]) dass der König zu

---

[1]) vgl. Zorn a. a. O., S. 101.

[2]) vgl. Gneist a. a. O., S. 471.

[3]) vgl. § 28 der Verordnung, G. S. 1817, S. 73.

bestimmen habe, ob er den Beschluss des Staatsrates genehmigen wolle oder nicht, oder ihn dem Staatsrate zur anderweitigen Beratung zurückgeben wolle.

Die Entschliessungsfreiheit des Königs gegenüber einem Beschluss des Staatsrates will wohl auch Zorn mit seiner angeführten Bemerkung nicht in Abrede stellen. Ich möchte sie aber dahin modifizieren, dass der König tatsächlich in der Regel nicht in die Lage kommen wird, die Ansicht einer Minderheit im Staatsrate zu sanktionieren. Rechtlich sanktioniert der König weder die Ansicht einer Minderheit noch der Mehrheit, sondern nur einen Beschluss des Staatsrates als solchen. Dieser Beschluss stellt aber tatsächlich die Ansicht der Mehrheit dar, und der König erfährt, sofern er der Beratung nicht gerade persönlich beigewohnt hat, in der Regel nur diese. Der Staatskanzler hat als Vorsitzender des Staatsrates dem König nur den fertigen Beschluss zu unterbreiten, nicht ihn von der vorangegangenen Debatte zu unterrichten. Ist er freilich persönlich anderer Ansicht als der Staatsrat, so bleibt es ihm natürlich unbenommen, seine abweichende Meinung dem König vorzutragen und falls sich bei der Beratung etwa auch einige Staatsratsmitglieder in seinem Sinne ausgesprochen haben, dessen Erwähnung zu tun. Dem König steht es dann frei, die Ansicht des Kanzlers, ebenso bei persönlicher Teilnahme an der Beratung, die Ansicht einer Minderheit zu seiner eignen zu machen und ihr entgegen dem Mehrheitsbeschlusse zum Siege zu verhelfen, wie er auch einen Entschluss fassen kann, der gar keiner im Staatsrat hervorgetretenen Ansicht entspricht.

Der Staatsrat stellt sich in der ihm durch die Verordnung vom 20. März 1817 gegebenen Gestalt als eine kollegiale oberste Staatsbehörde dar. Er hat in seinem Wirkungskreise, speziell als oberster Ratgeber der Krone in Sachen der Gesetzgebung zunächst auch eine hochbedeutsame Tätigkeit entfaltet. Später erfuhr jedoch seine Bedeutung eine erhebliche Beeinträchtigung. Den Grund hierzu legte die Verordnung vom 6. Januar 1848.

§ 7. Die Verordnung vom 6. Januar 1848. (Herabminderung der Bedeutung des Staatsrates.)

Die Verordnung „betr. die Vereinfachung der Beratungen des Staatsrats vom 6. Januar 1848“ änderte zunächst die Organisation des Staatsrats. Neben dem Plenum wurde noch eine engere Versammlung geschaffen,[1]) bestehend aus:

1. sämtlichen Mitgliedern des Staatsministeriums,
2. dem Staatssekretär,
3. sämtlichen Mitgliedern der für die Sache als Hauptabteilung zuständigen Abteilung des Staatsrates,
4. mindestens je zwei Mitgliedern der für die Sache als Nebenabteilungen in Betracht kommenden Abteilungen des Staatsrates,
5. zwei oder mehreren anderen Mitgliedern des Staatsrates.

Der Präsident hat für jede Sache die Haupt- wie die Nebenabteilungen zu bestimmen und dem König die aus letzteren und die zwei aus dem übrigen Staatsrat für die engere Versammlung besonders zu ernennenden Mitglieder vorzuschlagen.

Der König entscheidet in jedem einzelnen Falle auf Antrag des Staatsministeriums, ob ein Gutachten des Plenums oder der engeren Versammlung eingeholt werden soll, doch soll die Begutachtung durch die engere Versammlung die Regel bilden.

Die einschneidendste Änderung aber ist die, dass es künftig auch bei Gesetzentwürfen im Belieben des Königs steht, ob er ein Gutachten des Staatsrates einholen will oder nicht.

Auch Meinungsverschiedenheiten unter Ministern hat der Staatsrat fortan nicht mehr zu entscheiden.

Hiernach ist der Staatsrat nicht mehr ein Ratgeber, der ein Recht darauf hat, gehört zu werden, sondern ein nach Belieben zu benutzender. Zudem ist es nunmehr der Regierung in die Hand gegeben, die engere Versammlung

[1]) vgl. G.S. 1848, S. 15.

in jedem einzelnen Falle möglichst ihrem Wunsche entsprechend zu konstituieren.

Der Bedeutung des Staatsrates war hiermit ein grosser Abbruch getan. Seine Tätigkeit begann mit der Zeit zu erlahmen, bis sie durch die Märzereignisse des Jahres 1848 gänzlich unterbrochen wurde.

Im konstitutionellen Staat wurde dann eine Neubelebung des Staatsrates versucht.

§ 8. Der Staatsrat im konstitutionellen Preussen.

Ein königlicher Erlass vom 12. Januar 1852 genehmigte, dass der Staatsrat wieder in Wirksamkeit trete. Durch die Order vom 27. Juni 1854 wurde dann die Wiedereröffnung angeordnet, die am 4. Juli erfolgte.

Während des Ruhens der Tätigkeit des Staatsrats waren die Mittel für das Staatssekretariat aus dem Etat gestrichen worden. Im Staatshaushaltsetat für 1849 ist unter „Weniger" ein Betrag von 24 126 Talern verzeichnet mit der Randbemerkung „für das aufgelöste Staatssekretariat". Als nun der Staatsrat wieder in Tätigkeit treten sollte, wurden auch wieder Mittel für das Staatssekretariat in den Etat eingestellt, und die Regierung verlangte ihre Bewilligung von den Kammern. Bei der Debatte hierüber wurden in der Budgetkommission und im Plenum der II. Kammer verschiedene Bedenken gegen die Reaktivierung des Staatsrates laut.[1]) Einmal wurde die Ansicht vertreten, dass die Regierung den Kammern erst eine Vorlage darüber hätte zugehen lassen müssen, dass der Staatsrat reaktiviert werden sollte; denn der Staatsrat sei beseitigt gewesen, was nach der Bemerkung im Etat für 1849 auch regierungsseitig angenommen worden sei. Dann aber wurde auch die Frage aufgeworfen, ob der Staatsrat in der Gestalt, wie er neu belebt werden sollte, mit der Verfassung des konstitutionellen Preussen noch vereinbar sei? Er sei früher die höchste beratende Behörde und, wenngleich nur

[1]) vgl. Sten. Ber. d. II. K. 1854/55, S. 127 u. S. 284 ff.

beratend, doch eine legislative Behörde gewesen. Im konstitutionellen Preussen aber seien gesetzgebende Faktoren nur der König und der Landtag und der höchste und einzig verantwortliche Ratgeber der Krone sei das Staatsministerium. Für den Staatsrat sei kein Platz mehr vorhanden. Insbesondere lasse sich sein Bestehen nicht mit der verfassungsmässigen Ministerverantwortlichkeit in Einklang bringen. Denn wenn der Staatsrat auch die Minister nicht binde, so beeinträchtige er doch ihre freie Entschliessung. Er sei also als der Verfassung widersprechend nach Art. 109, 110 der V. U. als beseitigt anzusehen.

Infolge derartiger Zweifel wurde beschlossen, die Beratung des Etats des Staatssekretariats auszusetzen, bis die Kammer durch eine Denkschrift der Regierung in die Lage gesetzt sei, sich über die Gründe der Reaktivierung des Staatsrates und wieweit diese mit der Verfassung vereinbar sei, ein Urteil zu bilden. Die Regierung liess demnach dem Abgeordnetenhause unter dem 5. Januar 1855 eine Denkschrift über die Wiedereinberufung des Staatsrates zugehen.[1]) Sie rechtfertigt darin zunächst ihren Entschluss, den Staatsrat neu zu beleben: es sei in hohem Grade wünschenswert, grössere Gesetzentwürfe von tief eingreifender Bedeutung, bevor sie an die Kammern kämen, einer umfassenden Prüfung zu unterwerfen, um die nötige Übereinstimmung in den Gesetzen des Landes aufrecht zu erhalten. Hierzu sei der Staatsrat vornehmlich geeignet. Die Denkschrift tritt dann der Ansicht entgegen, dass es zur Wiedereinberufung des Staatsrates einer besonderen Gesetzesvorlage an die Kammern bedurft hätte, oder dass der Staatsrat mit der konstitutionellen Verfassung überhaupt unvereinbar sei. Der Staatsrat sei, führt sie aus, eine durch Gesetz angeordnete Behörde, die eben deswegen so lange fortbestehe, als sie nicht durch Gesetz wieder aufgehoben werde. Ein aufhebendes Gesetz sei jedoch nicht ergangen; der beiläufigen Randbemerkung im Etat

[1]) vgl. Drucks. d. II. K. f. 1854—55, No. 66.

von 1849 könne die Wirkung eines solchen keinesfalls beigemessen werden. Eine Beeinträchtigung der verfassungsmässigen Rechte der Kammern oder der Ministerverantwortlichkeit durch den Staatsrat stehe nicht zu besorgen. Er werde in seiner neuen Tätigkeit nur Gesetzentwürfe und Verwaltungsmassregeln zu begutachten haben, ohne Zustimmung der Kammern aber könnten diese Entwürfe ja nicht Gesetzeskraft erlangen. Der Artikel 44 der Verfassungsurkunde ferner, wonach alle Regierungsakte des Königs zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers bedürfen, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt, bleibe natürlich in vollem Umfange bestehen.

Man wird sich diesen Ausführungen der Regierung anschliessen und anerkennen müssen, dass auch im konstitutionellen Staat kein Hindernis für das Bestehen des Staatsrates vorhanden ist. In den Jahren 1848—54 entfaltete der Staatsrat keine Wirksamkeit, weil der König, gleichviel aus welchen Gründen, seine Tätigkeit nicht in Anspruch nahm. Auf das Beseitigtsein des Staatsrates kann jedoch hieraus nicht geschlossen werden; es stand ja seit der Verordnung vom 6. Januar 1848 ganz im Belieben des Königs, Gutachten des Staatsrates einzuholen oder nicht. Auch gegen eine Beratung von Gesetzentwürfen durch den Staatsrat lässt sich nichts einwenden, mag die Beratung stattfinden, ehe die Vorlage den Kammern zugeht oder nachdem sie von ihnen bereits angenommen ist. Denn es steht auch nach einem Beschluss der Kammern im freien Ermessen des Königs, ob er seine Sanktion erteilen will oder nicht, und er kann sich für seinen Entschluss Rat holen, bei wem er will. Eine Differenz zwischen dem Staatsrat und dem Ministerium endlich hat lediglich die Wirkung, dass des ersteren Gutachten nicht zur Geltung kommen kann, so lange das Ministerium besteht.

Die Mehrheit in der Kammer gelangte denn auch zu der Überzeugung, dass die Neubelebung des Staatsrates nicht gegen die Verfassung verstosse und bewilligte die Forderung für das Staatssekretariat.

Seine alte Bedeutung hat aber der Staatsrat nicht wieder erlangt, vielmehr ein blosses Schattendasein geführt. 1883 trat Bismarck mit dem Vorschlage hervor,[1]) den Staatsrat wieder in Wirksamkeit treten zu lassen, um eine vollkommenere Vorberatung der Gesetzentwürfe zu erzielen als dies im Staatsministerium erreichbar sei. Denn im Staatsministerium beherrsche schon der Ressortminister nicht immer den ganzen Stoff, den ihm seine Räte in Gestalt eines Gesetzentwurfes mit Motiven vorgelegt haben. Noch viel weniger verwendeten die übrigen Minister Zeit und Mühe darauf, sich mit Inhalt und Tragweite eines neuen Gesetzes in allen Einzelheiten vertraut zu machen, wenn es nicht Wirkungen hat, die in ihr eigenes Ressort eingreifen. Der Staatsrat werde, so wurde in der Provinzial-Korrespondenz vom 11. April 1883 amtlich ausgeführt,[2]) wesentlich dazu berufen sein, als kommissarisches Organ des Staatsministeriums die Entwürfe der Ressortministerien sachlich und formell zu prüfen, im besonderen die Zweck- und Notwendigkeit derselben zu begutachten, die Aufrechterhaltung des Zusammenhanges der Entwürfe mit der bestehenden Gesetzgebung wahrzunehmen, Widersprüche derselben in sich und mit anderen Gesetzen zu beseitigen, Unebenheiten und Unklarheiten in der Redaktion zu verbessern.

Durch Erlass vom 20. April 1884 wurde die Wiedereinberufung des Staatsrates angeordnet und der Kronprinz zum Präsidenten ernannt.

Der Staatsrat ist in den folgenden Jahren auch mehrmals zur Beratung von Gesetzentwürfen einberufen worden, seit 1895 ruht jedoch seine Tätigkeit wieder vollständig.

Die Bestimmung des Gesetzes vom 8. April 1847, nach welchem die Mitglieder des Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte dem Staatsrat angehören mussten, ist durch das Gerichtsverfassungsgesetz (§ 17) und die Verordnung vom 1. August 1879 beseitigt.

---

[1]) vgl. Bismarck: Gedanken und Erinnerungen, Bd. II, S. 271.
[2]) vgl. Roëll u. Epstein: Bismarcks Staatsrecht, S. 326.

Der Staatsrat besteht aber auch heut noch zu Recht, und wird in dem Handbuch über den königlich preussischen Hof und Staat für 1907 auch als Zentralbehörde aufgeführt. Die Ämter des Präsidenten, Vizepräsidenten und Staatssekretärs sind zurzeit unbesetzt.

Ob der Staatsrat, wenigstens in seiner gegenwärtigen Gestalt, unter den heutigen Verhältnissen noch eine ersprießliche gesetzesberatende Tätigkeit zu entfalten vermöchte, muss bezweifelt werden. Dass die wiederholten Neubelebungsversuche keinen dauernden Erfolg gehabt haben, scheint gegen seine praktische Brauchbarkeit zu sprechen. Eine eingehendere Vorberatung der Gesetzentwürfe mag ja an sich wünschenswert sein, eine genaue Beratung im Staatsrate würde aber zweifellos eine weitere beträchtliche Verzögerung unserer ohnehin langsam arbeitenden Gesetzgebung zur Folge haben, und es ist doch sehr fraglich, ob die durch eine Beratung im Staatsrate gewonnenen Vorteile diesen Nachteil aufwiegen würden.

In jedem Falle kann er heut auf Aufrechterhaltung der Einheit des Staatswillens nur noch indirekt durch Sorge für Einheitlichkeit der Gesetzgebung hinarbeiten. Eine unmittelbare Einwirkung auf die Verwaltung kommt ihm in keiner Weise mehr zu. Soweit diese überhaupt in einem Punkte zentralisiert ist, findet sie gegenwärtig ihre Vereinigung im Staatsministerium, dessen näherer Betrachtung wir uns jetzt zuwenden.

III. Das Staatsministerium als Zentralorgan der Verwaltung.

§ 9. Das Staatsministerium nach den Verordnungen vom 3. Juni 1814 und 3. November 1817.

Die Verordnung vom 27. Oktober 1810 hatte in dem Staatskanzler ein Organ geschaffen, in dem sich die so lange erstrebte Einheit der Staatsverwaltung verkörperte. Bald traten jedoch Zeitumstände ein, die dem Staatskanzler die Erfüllung seiner Aufgabe erschwerten. Die Freiheits-

kriege hatten einen glücklichen Verlauf genommen, und der Kanzler weilte im königlichen Hauptquartier in Frankreich. Von da aus die oberste Landesverwaltung zu leiten, war natürlich schwierig, musste zum mindesten die Erledigung der Geschäfte erheblich verzögern. Man musste daher dem Staatskanzler seine Aufgabe zu erleichtern, ihn von einem Teil seiner Geschäfte zu entlasten suchen. Hierzu ersah die Kabinettsorder vom 3. Juni 1814 das Staatsministerium aus. Es sollte unter dem Vorsitze des Staatskanzlers bestehen aus dem Minister

1. der auswärtigen Angelegenheiten,
2. der Justiz,
3. der Finanzen und des Handels,
4. des Krieges,
5. der Polizei,
6. des Innern.

Es sollte sich „wöchentlich einmal oder, falls nötig, öfter versammeln und allgemeine Gegenstände, desgleichen solche, wo die Ressorts ineinander greifen und eine gemeinschaftliche Überlegung erforderlich ist, beraten".

Veranlasst war diese Anordnung ja unzweifelhaft durch die ausserordentlichen Zeitumstände, sie bezweckte eine durch die Abwesenheit des Königs und des Kanzlers entstandene Lücke auszufüllen. Das Staatsministerium mag vielleicht auch nicht von vornherein als dauernde Einrichtung in Aussicht genommen worden sein, tatsächlich ist es aber auch nach der Rückkehr des Königs und des Kanzlers bestehen geblieben, und die Kabinettsorder vom 3. November 1817 „wegen der Geschäftsführung bei den Oberbehörden in Berlin" hat über seine Tätigkeit speziellere Bestimmungen getroffen.

Das gesamte Ministerium, heisst es in ihr,[1]) soll in die Lage versetzt werden, „das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, dass der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde."

[1]) vgl. G. S. 1817, S. 289.

Um dies zu erreichen, soll jeder Minister von Zeit zu Zeit allgemeine Übersichten der ihm anvertrauten Geschäftszweige zur Kenntnis des Ministeriums bringen. Besonders aber sollen in ihm vorgetragen und beraten werden:

1. Alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen ohne Ausnahme, bevor sie an den Staatsrat gelangen; desgleichen Anordnungen, die ein allgemeines Interesse betreffen oder in der bestehenden Verfassung etwas verändern,
2. die Verwaltungsrechenschaften der Oberpräsidenten für das abgelaufene Jahr,
3. die Verwaltungspläne derselben für das künftige Jahr,
4. die monatlichen sog. Zeitungsberichte der Regierungen,
5. periodische Übersichten vom Zustande der Generalkassen,
6. die Etats der General- und Provinzialhauptkassen, soweit sie die laufende Verwaltung betreffen, auch die Militäretats,
7. abweichende Ansichten zwischen den einzelnen Ministern,
8. Militäreinrichtungen, insofern sie das Land angehen,
9. die Vorschläge wegen Anstellung der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und derer der oberen Justizkollegien, der Direktoren, Oberforstmeister und mit diesen gleichen Rang habenden Beamten.

Fügt sich nun das Staatsministerium in der ihm durch die Verordnungen vom 3. Juni 1814 und 3. November 1817 angewiesenen Stellung in den bereits bestehenden Verwaltungsorganismus ein? Für die Beratung der Gesetzentwürfe bestand ja doch bereits der Staatsrat, zur Leitung der Gesamtverwaltung war der Staatskanzler berufen.

Das Verhältnis zum Staatsrat macht keine Schwierigkeiten. Erst soll das Staatsministerium die Gesetzentwürfe beraten, und dann soll noch ein grösserer Kreis urteilsfähiger Personen, wie er im Staatsrat vereinigt ist, sich über die Entwürfe gutachtlich äussern. Dies ist sehr wohl miteinander vereinbar. Mehr Schwierigkeiten bietet das Verhältnis des Staatsministeriums zum Staatskanzler. In der das

Staatsministerium anordnenden Verordnung vom 3. Juni 1814 heisst es mit Bezug auf den Kanzler:[1]) „Ihre Verhältnisse als Staatskanzler bleiben im ganzen dieselben, wie sie in der Verordnung vom 27. Oktober 1810 geordnet sind.“ Der Kanzler hat also nach wie vor die Kontrolle und Oberaufsicht jeder Verwaltung, und das Staatsministerium soll nunmehr dahin sehen, dass der Zweck des Ganzen der Staatsverwaltung so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde.

Das ist miteinander unvereinbar, meint Zorn:[2]) „Die materiellen Vorschriften der Verordnung vom 27. Oktober 1810 und vom 3. November 1817 schliessen sich aus.“ Hiernach haben, sagt er, Staatskanzler und Staatsministerium dieselbe Aufgabe, und das ist praktisch unmöglich. Gneist findet hierin keinen Widerspruch. Er sagt:[3]) „Alle Organe der zentralen Leitung des Staates haben denselben Zweck der Erhaltung der inneren Einheit und Kraft des Staatswillens.“ Gewiss, aber von mehreren Zentralbehörden kann doch jede nur in ihrem Ressort die Einheit des Staatswillens aufrecht erhalten. Dadurch wird aber die Einheit der ganzen Staatsverwaltung noch nicht garantiert; dazu ist vielmehr erforderlich, dass auch die etwa zwischen den mehreren Zentralbehörden bestehenden Differenzen noch in einem Mittelpunkt ihren Ausgleich finden. Solch einen Mittelpunkt der ganzen Staatsverwaltung unter dem König aber kann es nur einen einzigen geben ebenso notwendig, wie es nur einen Mittelpunkt eines Kreises geben kann. Und dieser Mittelpunkt war damals in Preussen der Staatskanzler. Er allein hatte die Macht, die Einheit des Staatswillens auf dem ganzen Gebiete der Verwaltung zur Geltung zu bringen. Dieselbe Macht konnte außer ihm keine andere Behörde haben, also auch nicht das Staatsministerium, und — es hatte sie auch nicht. Hierin liegt die Lösung des schein-

---

[1]) vgl. G. S. 1814, S. 40.
[2]) vgl. Zorn a. a. O., S. 105.
[3]) vgl. Gneist a. a. O., S. 499.

baren Konfliktes zwischen Staatskanzler und Staatsministerium. Im Staatsministerium wurden die ihm zugewiesenen Gegenstände nur vorgetragen und beraten, ein Recht, die einzelnen Mitglieder bindende Beschlüsse zu fassen, legte ihm die Verordnung vom 3. November 1817 nicht bei. Jeder Minister blieb vielmehr nach wie vor unumschränkter Herr in seinem Departement. Dem Staatsministerium fehlte die kollegiale Verfassung in dem sogleich näher zu besprechenden Sinn und damit jegliche Exekutive.[1])

Vielfach wird allerdings in der Literatur dem Staatsministerium auf Grund der Verordnungen vom 3. Juni 1814 und 3. November 1817 eine kollegiale Organisation zugeschrieben. Es kommt jedoch, soweit sich diese Schriftsteller näher aussprechen, im wesentlichen auf eine abweichende Anwendung des Begriffes „kollegial" hinaus. Im streng technischen Sinne gehört jedenfalls m. E. zu dem Begriff „Kollegialverfassung" bindende Beschlussfassung nach Stimmenmehrheit. Jene Schriftsteller aber bezeichnen das Staatsministerium deswegen als kollegial eingerichtet, weil es kollegial berät.[2]) Die Behauptung, dass die Verordnungen von 1814 und 1817 dem Staats-

---

[1]) Übereinstimmend: Brie, Art. Staatsministerium in v. Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts; E. Loening, Lehrbuch des deutsch. Verwaltungsrechts S. 67; Alex. Mirus, Übersichtl. Darstellung des preuss. Staatsrechts, S. 335; Zorn a. a. O., S. 106; E. Schwarz Die V. U. für den preuss. Staat, S. 175; Knischewsky, Das preuss. Gesamtministerium, S, 31.

[2]) vgl. Schulze, Pr. Staatsr., 2. Aufl., Bd. I, S. 245: „Das Staatsministerium berät in Form eines Kollegiums . . ." G. Meyer, Lehrb. d. deutsch. Staatsr., 5. Aufl., S. 323, Anm. 3: „Eine kollegiale Verfassung haben die Staatsministerien jedenfalls in dem Sinne, dass sie kollegial beraten"; Arndt, Die V. U. f. d. preuss. Staat, 5. Aufl., S. 216: „Das Ministerium ist seit der K. O. vom 3. Juni 1814 eine in dem Sinne kollegialisch eingerichtete Behörde, dass sich die Minister einander gleichstehen . . ., insofern aber eine bureaukratisch eingerichtete Behörde, als jeder Minister der Regel nach in seinem Ressort allein entscheidet." Auch Brie (v. Stengels Wörterb. d. Verwr., Bd. II, S. 489) bezeichnet das Staatsministerium in diesem Sinne als Kollegium.

ministerium die Befugnis zu bindenden Beschlüssen beilegten, stellt ausdrücklich jedenfalls niemand in der Literatur auf. Nur in einer Würzburger Dissertation wird die Ansicht vertreten,[1]) dass dem Staatsministerium bereits damals das Recht kollegialer Beschlussfassung zugestanden habe, aber nicht auf Grund der Verordnungen von 1814 und 1817, sondern auf Grund des Allgemeinen Landrechts, dessen Bestimmungen hier subsidiär zur Anwendung kämen. Der Verfasser gründet seine Ansicht auf folgende Paragraphen des A.L.R.:

§ 114, II, 10: „Wenn mehrere Beamte in ein Kollegium zusammengezogen sind, so gilt wegen ihrer Versammlungen, Beratschlagungen und Schlüsse in der Regel eben das, was im 6. Titel von öffentlichen Gesellschaften und Korporationen verordnet ist.“ „Kollegium“ bedeute hier nur den tatsächlichen Zustand der Vereinigung mehrerer Beamten.

Im § 51, II, 6 heisse es nun: „Die inneren Angelegenheiten einer Korporation werden durch Beratschlagungen und Schlüsse der Mitglieder angeordnet.“

Diese ganz allgemeine Bestimmung sei in den §§ 118 ff. II, 10 für Beamtenkollegien, also mangels der in den §§ 26 und 40 II, 6 A.L.R. vorgesehenen besonderen Verfassung auch für das Staatsministerium näher dahin erläutert:

§ 118, II, 10: „Gegenstände, welche zur Behandlung des Kollegii gehören, müssen nach der Mehrheit der Stimmen entschieden werden.“

Folglich, sagt der Verfasser, hat auch das Staatsministerium mit Stimmenmehrheit zu entscheiden, ist also ein Kollegium im streng technischen Sinne.

Ich kann mich diesen Ausführungen nicht anschliessen, selbst wenn die Vorschriften des A.L.R. hier subsidiär Anwendung finden könnten. Wenn hinsichtlich der Schlüsse des Staatsministeriums dasselbe gelten soll, was von öffentlichen Gesellschaften und Korporationen verordnet ist, so

[1]) vgl. Krause: Ist das preuss. Staatsministerium eine kollegial eingerichtete oberste Staatsbehörde? S. 37 ff.

muss doch zunächst feststehen, dass es überhaupt Schlüsse zu fassen hat, nicht aber kann daraus ein Beweis für das Bestehen dieser Befugnis hergeleitet werden. Im übrigen aber kann das A.L.R. gar nicht subsidiär Platz greifen. Die Kabinettsorder vom 3. November 1817, nach der im Staatsministerium vorgetragen und beraten wird, schliesst eine bindende kollegiale Beschlussfassung aus. Und eine solche Beschlussfassung musste bei der omnipotenten Stellung des an der Spitze des Ministeriums stehenden Staatskanzlers damals ausgeschlossen sein.

Man geht wohl nicht fehl, wenn man annimmt, das Staatsministerium sei damals vornehmlich zur Unterstützung des alternden Kanzlers bestimmt gewesen. Seine Vorberatungen über wichtige Verwaltungsfragen sollten dem Kanzler den Überblick über die gesamte Staatsverwaltung und ihre einheitliche Leitung erleichtern. Allerdings war der bestehende Zustand für die Einheit der Verwaltung keineswegs förderlich. Der Staatskanzler war wegen seines Gehörleidens vom Vorsitz im Ministerrat entbunden, er erfuhr also von den dort gepflogenen Beratungen nur indirekt. Die Minister aber fühlten, wie ohnmächtig das Staatsministerium war, auf die Zentralisierung der Verwaltung einzuwirken. Es beschränkte sich daher jeder Minister darauf, die Geschäfte seines Ressorts zu erledigen[1]) und über hierbei sich ergebende Zweifel die Entscheidung Hardenbergs einzuholen; zu gemeinschaftlichen Ministerialberatschlagungen bestand wenig Neigung. Der König klagt denn auch in der Kabinettsorder vom 11. Januar 1819 darüber, dass sich der Ministerrat zu selten versammele, der Geschäftsgang schleppend werde. „Ein Ministerium muss in den Hauptgrundsätzen einig sein," mahnt er. Machten sich somit unausgeglichene Differenzen zwischen den Ministern schon damals unliebsam bemerkbar, wo im Staatskanzler, der freilich mit dem Ministerium zu wenig Fühlung hatte, doch immer noch ein oberster Zentralpunkt

[1]) vgl. H. v. Treitschke a. a. O., Bd. II, S. 493.

der Verwaltung vorhanden war, so musste Mangel an Einheit im Ministerium noch bedeutend fühlbarer werden mit dem Augenblicke, wo der „oberste Punkt“ überhaupt wegfiel. Und dieser Augenblick trat sehr bald ein.

§ 10. Das Staatsministerium nach dem Eingehen des Staatskanzleramtes.

Am 26. November 1822 starb der Staatskanzler Fürst von Hardenberg. Das Amt des Kanzlers war somit erledigt und wurde nicht mehr besetzt. Es wurde zwar auch weiterhin ein Vorsitzender des Staatsministeriums ernannt, aber nicht mit der Machtvollkommenheit des Staatskanzlers ausgestattet. Die 1852 dem Ministerpräsidenten gewährte einigermassen ausgezeichnete Stellung, insbesondere die Vorschrift einer nicht publizierten Kabinettsorder vom 8. September 1852, dass jeder Minister von dem Gegenstande und der Stunde eines dem König zu haltenden Vortrages dem Ministerpräsidenten zwecks eventueller Anwesenheit rechtzeitig Mitteilung zu machen haben[1]), ist, wie es scheint, bei der Entlassung des Fürsten Bismarck wieder aufgehoben worden. Den obersten Punkt der Behördenorganisation stellte der Ministerpräsident weder damals, noch stellt er ihn heute dar.

Für das Staatsministerium war nunmehr die Möglichkeit gegeben, in sich die gesamte Staatsverwaltung zu zentralisieren. Bornhak meint, dies sei auch geschehen.[2]) „Durch die Begründung des Staatsministeriums und das Eingehen des Staatskanzleramtes“, sagt er, „war auch das gewonnen, was Stein mit seinem Staatsrat hatte erreichen wollen, die einheitliche Leitung der Verwaltung durch eine einheitliche Behörde“. Die beiden Faktoren der Zentralverwaltung seien nunmehr das Staatsministerium und die einzelnen Staatsminister als höchste ausführende, und der Staatsrat als höchste beratende Behörde gewesen. Es sei

---

[1]) vgl. Stier-Somlo: Preuss. Staatsrecht, Bd. II, S. 118.
[2]) vgl. Bornhak: Gesch. d. preuss. Verwr., Bd. III, S. 108.

hiermit eine Zentralverwaltung erreicht gewesen, „welche die Einheit der Verwaltung mit der Selbständigkeit der Ressorts, Schnelligkeit der Ausführung mit Gründlichkeit der Beratung vereinigte".

Das rühmende Urteil Bornhaks über die preussische Zentralverwaltung nach 1822 hat jedoch wenig Zustimmung gefunden. Und in der Tat war die Konstruktion des Staatsministeriums viel zu schwach, um es zu einer einheitlichen Leitung der Verwaltung zu befähigen. Der von Stein geplante Staatsrat sollte mit dem Recht bindender Beschlussfassung ausgestattet sein, um nicht allein das Ganze der Verwaltung übersehen, vielmehr auch unmittelbar auf die Administration wirken zu können. Das Staatsministerium dagegen hatte die Befugnis bindender Beschlussfassung auch nach dem Eingehen des Staatskanzleramtes nicht; in ihm wurde auch fernerhin nur vorgetragen und beraten. Deshalb ist es unrichtig, dass nunmehr eine einheitliche Behörde die Staatsverwaltung einheitlich geleitet habe. Das Staatsministerium war damals überhaupt noch gar keine Behörde. Eine Behörde muss einen Willen haben, den sie ausübend betätigen kann, einen solchen aber hatte das Staatsministerium nicht. Es war keine den Einzelministerien übergeordnete Instanz, die den Widerstand eines einzelnen Ressortministers hätte brechen können; und wenn alle Minister über einen Gegenstand einig waren und ein Willensakt im Namen des Staatsministeriums vorgenommen wurde, so stellte dieser doch auch nur eine übereinstimmende Willensäusserung aller Einzelminister, nicht des Staatsministeriums als einer selbständigen Behörde dar. Die Einzelministerien waren durch den Wegfall des Staatskanzlers wieder vollkommen selbständig geworden, die Einheit der Staatsverwaltung war somit rechtlich nicht mehr garantiert. Eine Zentralverwaltung, die Einheit der Verwaltung mit völliger Selbständigkeit der Ressorts vereinigte, war nicht erreicht; sie ist überhaupt unmöglich.

Bis 1848 konnte nun allerdings der Staatsrat noch einigermassen die Einheit der obersten Staatsverwaltung

wahren, er hatte ja nach der Verordnung vom 20. März 1817 Streitigkeiten zwischen den Einzelministerien zu entscheiden. Aber damit der Staatsrat in einer Sache nach dieser Richtung hin tätig werden konnte, musste sie ihm immer vom König besonders zugewiesen sein, sie musste also überhaupt an den König gekommen sein, und der Beschluss des Staatsrates wurde wieder erst durch die Zustimmung des Königs wirksam. Der Beschluss des Staatsrates diente also lediglich zur Orientierung und Beratung des Monarchen, die eigentliche Entscheidung der Differenzen hatte immer der König selbst zu geben. Im Oberhaupt des Staates finden ja freilich schliesslich alle Staatsbehörden ihre Vereinigung. Die Ausdehnung des Staates und der Umfang der Geschäfte waren aber doch bereits derart, dass es dem Monarchen unmöglich war, an der Staatsleitung in allen ihren Zweigen persönlich intensiven Anteil zu nehmen und überall, wo sich Differenzen zeigten, einigend einzugreifen. Die direkte Entscheidung des Königs konnte vielmehr nur über besonders wichtige Fragen eingeholt werden. Hierdurch aber wurde die vollkommene Einheit der Staatsverwaltung nicht garantiert. In der Tat machte sich auch bald eine gewisse Lockerung der straffen Staatsleitung bemerkbar, ein Zustand, der wohl, zum mindesten nicht allein in einer Ermüdung des Monarchen, wie Gneist meint[1]), sondern in dem Fehlen einer einheitlichen Zentralbehörde der Staatsverwaltung seine Erklärung findet.

Eine grundsätzliche Änderung in der Stellung des Staatsministeriums haben auch die im konstitutionellen Staate über das Staatsministerium getroffenen Bestimmungen nicht bewirkt.

§ 11. Die Befugnisse des Staatsministeriums nach der Verfassungsurkunde und nach neueren Spezialgesetzen.

Die Verfassungsurkunde tut des Staatsministeriums nur in drei Artikeln Erwähnung. Es besagt für den Fall, dass eine Regentschaft nötig wird,

[1]) vgl. Gneist a. a. O., S. 502.

Art. 57: Ist kein volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen, so hat das Staatsministerium die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen. Bis zum Antritt der Regentschaft von seiten desselben führt das Staatsministerium die Regierung.

Art. 58: Bis zur Eidesleistung des Regenten bleibt in jedem Falle das bestehende gesamte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich.

Art. 63: Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines dringenden Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden.

Es herrscht Streit darüber, ob die Gegenzeichnung sämtlicher Minister erforderlich sei oder nicht.[1]) Ich halte sie für nötig. Schwartz, der anderer Ansicht ist, meint, sie habe gar keinen Zweck, denn die Minister könnten für die Notverordnung die Verantwortlichkeit gar nicht übernehmen, würden vielmehr kraft Gesetzes verantwortlich gemacht und könnten sich der Verantwortung nur entziehen, indem sie vorher ihr Amt niederlegten. Ich kann dem nicht beistimmen. Die Vorschrift des Artikel 63 der Verfassungsurkunde hat doch den Zweck, an Stelle der mangelnden Zustimmung der Kammern eine erhöhte Sicherheit darin zu bieten, dass das gesamte Staatsministerium bereit ist, für den Erlass der Notverordnung verantwortlich einzustehen. Diese erhöhte Sicherheit wird aber nicht garantiert, wenn nicht die Gegenzeichnung sämtlicher Minister erfordert wird. Es könnte sonst der Fall eintreten, dass nur ein einziger Minister die Verordnung

[1]) Bejahend v. Rönne, Bd. I, S. 375, Anm. 2; Brie a. a. O. Bd. II, S. 491—92; Knischewsky a. a. O., S. 60; A. A. Schwartz, Kommentar, S. 208; Arndt, Kommentar, zu Art. 63, Anm. 2.

gegenzeichnet, alle anderen aber ihr Amt niederlegen. Trotzdes würde, auch wenn sich niemand fände, der in das Ministerium eintreten und damit die Verantwortung für den Erlass der Verordnung mit auf sich nehmen wollte, die Notverordnung zu Recht bestehen. Diese mögliche Konsequenz der gegnerischen Ansicht spricht m. E. am besten gegen ihre Richtigkeit.

Neuere Spezialgesetze haben dem Staatsministerium noch folgende Funktionen übertragen:

1. Eine königliche Verordnung, durch die eine Stadtverordnetenversammlung, ein Kreistag oder Provinziallandtag aufgelöst wird, muss vom Staatsministerium beantragt und gegengezeichnet sein.[1])

Für Gemeindevertretungen ist es nicht vorgeschrieben.

2. Im § 2 des Gesetzes vom 4. Juni 1851 ist bestimmt, dass die Erklärung des Belagerungszustandes für den Fall eines Aufruhrs, bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit vom Staatsministerium auszugehen habe. Es wird jedoch jetzt fast einmütig[2]) in der Literatur die Ansicht vertreten, dass dieses Recht gegenwärtig gemäss Art. 68 der R.V. ausschliesslich dem Kaiser zustehe. Jedenfalls aber ist dem Staatsministerium das ihm durch § 16 des betr. Gesetzes übertragene Recht[3]) zur Verhängung des sogenannten kleinen Belagerungszustandes verblieben. Danach kann es, auch wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit folgende Artikel der Verfassungsurkunde oder einzelne derselben zeit- und distriktsweise ausser Kraft setzen:

Art. 5 über die Gewährleistung der persönlichen Freiheit,

Art. 6 über die Unverletzlichkeit der Wohnung,

---

[1]) vgl. § 79 d. Städte-O. f. d. 6 östl. Prov., § 179 d. Kreisordnung v. 1872, § 122 d. Provinz.-O. v. 1875.

[2]) vgl. Zorn, Gesamtminist, S. 112; Laband, Reichsstaatsrecht, 4. Aufl., Bd. IV, S. 45; Hänel, Staatsrecht, Bd. I, S. 440 ff. Seydel, Art. Belagerungszustand in v. Stengels Wörterbuch d. Verwr.

[3]) vgl. G. S. 1851, S. 456.

Art. 27, 28 über die Freiheit der Presse,
Art. 29 über das Versammlungsrecht,
Art. 30 über das Vereinsrecht,
Art. 36 über das Einschreiten der bewaffneten Macht.

Über jede solche Anordnung hat das Staatsministerium dem Landtag sofort bezw. bei seinem nächsten Zusammentreten Rechenschaft abzulegen. Eine Genehmigung seitens des Landtages ist jedoch nicht erforderlich, und bei dem Fehlen eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes bleibt es somit rechtlich ohne praktische Folgen, wenn der Landtag die Massregel für ungerechtfertigt hält.[1])

3. Hinsichtlich der evangelischen Landeskirche hat das Staatsministerium auf Grund des Gesetzes betr. die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie vom 3. Juni 1876 — Novelle vom 28. Mai 1894 — und des Ergänzungsgesetzes vom 19. Mai 1891 — jetzt massgebend das Staatsgesetz vom 18. Mai 1895 — folgende Befugnisse:

a) Die von der Berliner Stadtsynode und den Parochialverbänden in anderen grösseren Orten[2]) aufzunehmenden Anleihen bedürfen der Genehmigung des Staatsministeriums. Die Anleihen dürfen nur zur Errichtung neuer kirchlicher Gebäude verwendet werden.

b) Die von der Berliner Stadtsynode ausgeschriebenen allgemeinen Umlagen, welche verwendet werden sollen:

α) zur Verzinsung und Abtragung von Anleihen,
β) zur Gewährung von Beihilfen an ärmere Parochien behufs Befriedigung dringender kirchlicher Bedürfnisse,

und die zehn Prozent[3]) der Summe der von den pflichtigen Gemeindegliedern jährlich an den Staat zu entrichtenden

---

[1]) vgl. Schwartz: Kommentar z. V. U., S. 342.

[2]) Kirchen-Ges. v. 17. Mai 1895.

[3]) Die Erhöhung von 3% auf 10% ist nicht wie Krause (a. a. O., S. 46, Anm. 23) angibt durch die Novelle vom 28. Mai 1894, sondern durch das Ergänzungsgesetz vom 19. Mai 1891 erfolgt.

Personalsteuern (Klassen- und Einkommensteuer) übersteigen, bedürfen der Genehmigung des Staatsministeriums.[1])

c) Bevor ein von einer Provinzialsynode oder von der Generalsynode beschlossenes Gesetz dem König zur Sanktion vorgelegt wird, ist die Erklärung des Staatsministeriums darüber herbeizuführen, ob gegen den Erlass desselben von Staats wegen etwas zu erinnern sei. (Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes von 1876 und § 2 der Novelle von 1894.)

d) Kirchengesetze, durch welche neue Ausgaben zu landeskirchlichen Zwecken bewilligt werden, und die endgültige Vereinbarung zwischen der Generalsynode und der Kirchenregierung über die Verteilung der Umlage auf die Provinzen bedürfen, bevor sie dem König zur Sanktion vorgelegt werden, der Zustimmung des Staatsministeriums. (Art. 15 Abs. 1.)

Die königliche Verordnung über die vorläufige Feststellung des Verteilungsmassstabes ist vom Staatsministerium gegenzuzeichnen. (Art. 15 Abs. 2.)[2])

e) Kirchengesetze, durch welche die Einkünfte des Kirchenvermögens oder der Pfarrpfründen zu Beiträgen für kirchliche Zwecke herangezogen werden, müssen gewissen Voraussetzungen genügen und bedürfen, bevor sie dem König zur Sanktion vorgelegt werden, der Zustimmung des Staatsministeriums, die jedoch nicht versagt werden darf, wenn das Gesetz ordnungsmässig zustande gekommen ist und der Inhalt desselben den kirchengesetzlichen Bestimmungen entspricht. (Art. 17.)

---

[1]) G. S. 1891, S. 64.

[2]) Den Art. 13 u. 15 des Ges. vom 3. Juni 1876, analoge Bestimmungen enthalten die Art. 12, 13 des Ges. betr. die Kirchenverfassung der evang.-ref. Kirche der Provinz Hannover vom 6. August 1883 (G. S. S. 295), die Art. 23, 24 des Ges. betr. die evangel. Kirchenverf. in der Prov. Schleswig-Holstein u. in dem Amtsbezirk des Konsistoriums Wiesbaden v. 6. April 1878 (G. S. S. 145) und Art. 10, 11 des Ges. betr. die Kirchenverfassung der evangel. Kirche im Bezirk des Konsistoriums Kassel v. 19. März 1886 (G. S. S. 79).

4. Nach dem Gesetz vom 14. Juli 1880 betr. Abänderungen der kirchenpolitischen Gesetze[1]) kann das Staatsministerium Bistumsverweser von der Leistung des Eides und dem Nachweis der erforderlichen persönlichen Eigenschaften mit Ausnahme der deutschen Staatsangehörigkeit dispensieren.

5. Nach dem Gesetz vom 21. Juli 1852 betr. die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten[2]) ist das Staatsministerium für diese die höchste Disziplinarinstanz (§ 41). Es kann ferner die Zuständigkeit der Provinzialbehörden auf einzelne Kategorien solcher Beamter ausdehnen, die von den Ministern ernannt und bestätigt werden, aber nicht zu den etatsmässigen Mitgliedern einer Provinzialbehörde gehören (§ 26). Es entscheidet über Kompetenzstreitigkeiten der Disziplinarbehörden als solcher (§ 28) und hat eine andere Disziplinarbehörde zu beauftragen, wenn die zuständige nicht beschlussfähig ist oder das Vorhandensein von Gründen anerkennt, aus denen die Unbefangenheit der zuständigen Disziplinarbehörde bezweifelt werden kann (§ 27). Endlich ist es Rekursinstanz gegen Verfügungen der Einzelminister im Interesse des Dienstes, die nicht Gegenstand eines Disziplinarverfahrens sind.

6. Nach dem Gesetz betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27. März 1872[3]) wird deren Präsident auf Vorschlag des Staatsministeriums vom König ernannt (§ 2). Das den Geschäftsgang bei der Oberrechnungskammer regelnde Regulativ wird auf Vorschlag der Oberrechnungskammer und des Staatsministeriums durch königliche Verordnung erlassen (§ 7).

7. Das Staatsministerium schlägt den vom König zu ernennenden Präsidenten der Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte vor und ernennt[4]) die übrigen acht Mit-

[1]) G. S. 1880, S. 285.

[2]) G. S. 1852, S. 465 ff.

[3]) G. S. 1872, S. 278 ff.

[4]) Diese schlägt es nicht nur vor, wie Krause (a. a. O., S. 44) noch angibt. Vgl. das durch Beschluss vom 3. Juli 1891 abgeänderte Regulativ im Minist.-Bl. f. d. innere Verw. 1891, S. 164.

glieder auf Vorschlag der Minister des Innern und der Finanzen.

8. Nach der Verordnung betr. die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden vom 1. August 1879[1]) schlägt das Staatsministerium den Vorsitzenden und die übrigen Mitglieder des Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte dem König vor und bestätigt das von dem Gerichtshof zu entwerfende Regulativ.

9. Nach dem Gesetz betr. die Verfassung des Verwaltungsgerichts und das Verwaltungsstreitverfahren vom $\frac{\text{3. Juli 1875}}{\text{2. August 1880}}$[2]) werden die Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts auf Vorschlag des Staatsministeriums vom König ernannt (§ 18). Das Gericht wird auf Beschluss des Staatsministeriums in Senate (§ 26) und der sogenannte Steuersenat kann auf seinen Beschluss in Kammern geteilt werden. (Novelle vom 26. März 1893.) Gegenwärtig bestehen jedoch drei nicht in Kammern geteilte Steuersenate.[3]) Die Ernennung der erforderlichen Subaltern- und Unterbeamten bei dem Oberverwaltungsgerichte erfolgt, soweit sie nicht dem Präsidenten zusteht, auf Beschluss des Staatsministeriums (§ 30).

10. Das Staatsministerium entscheidet nach der Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891[4]) in letzter Instanz über Beschwerden betr. die Vereinigung von Landgemeinden und Gutsbezirken mit anderen Landgemeinden und Gutsbezirken sowie über Beschwerden betr. die Abtrennung einzelner Teile von einem Gemeinde- oder Gutsbezirk und deren Vereinigung mit einem andern.

---

[1]) G. S. 1879, S. 573.

[2]) G. S. 1875, S. 375 ff. G. S. 1880, S. 315 ff.

[3]) vgl. Stier-Somlo: Sammlung preuss. Ges. staats- u. verwr. Inhalt, S. 474, Anm. 1.

[4]) G. S. 1891, S. 233 ff.

11. Nach dem Gesetz über die Kleinbahnen vom 28. Juli 1892[1]) hat das Staatsministerium darüber zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Gesetzes über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. November 1838 vorliegen (§ 1) und ob eine Kleinbahn eine solche Bedeutung für den allgemeinen Verkehr gewonnen hat, dass sie als Teil des allgemeinen Eisenbahnnetzes zu behandeln ist (§ 30).

Auch sonst finden sich noch in zahlreichen königlichen Verordnungen Bestimmungen über spezielle Befugnisse des Staatsministeriums.

Nach der noch aus vorkonstitutioneller Zeit stammenden königlichen Verordnung vom 22. November 1844 schlägt das Staatsministerium den Präsidenten des Oberlandeskulturgerichts vor, nach der Kabinettsorder vom 15. Februar 1816 „die obere Verwaltung der Landgestüte betreffend" sind die allgemeinen Massregeln, die Einrichtung der Landgestüte, darin zu treffende Veränderungen und dergleichen zur Beratung des gesamten Staatsministeriums zu bringen.

Im übrigen sind für den Wirkungskreis des Staatsministeriums die Vorschriften vom 3. November 1817 auch heut noch massgebend. Entzogen sind seiner Zuständigkeit von den dort aufgeführten Gegenständen nur die Militäretats und Militäreinrichtungen, insofern sie das Land angehen. Diese gehören nunmehr zur Kompetenz des Reiches.

Dem Staatsministerium unmittelbar untergeordnet sind:

1. das Zentraldirektorium der Vermessungen im preussischen Staate,
2. der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte,
3. der Disziplinarhof für die nicht richterlichen Beamten,
4. das Oberverwaltungsgericht,
5. die Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte,

[1]) G. S. 1892, S. 225.

6. die Ansiedlungskommission für Posen und Westpreussen,
7. das literarische Bureau des Staatsministeriums,
8. der Deutsche Reichs- und Königlich preussische Staatsanzeiger,
9. die Redaktion der preussischen Gesetzsammlung.

Dem Staatsministerium gehören gegenwärtig ausser den Ressortministern auch die Vorstände einiger höchster Reichsbehörden, Minister ohne Portefeuille, an.

Das Staatsministerium bilden gegenwärtig:

1. Der Ministerpräsident. Gegenwärtig ist das Präsidium des preussischen Staatsministeriums und das Amt des Reichskanzlers in einer Person vereinigt, was rechtlich aber nicht unbedingt nötig ist.
2. Der Finanzminister.
3. Der Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten.
4. Der Minister für Handel und Gewerbe.
5. Der Minister des Innern.
6. Der Justizminister.
7. Der Kriegsminister.
8. Der Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten.
9. Der Minister der öffentlichen Arbeiten.
10. Der Staatssekretär des Reichsamtes des Innern. Er ist zurzeit Vizepräsident des Staatministeriums.
12. Der Staatssekretär des Reichsmarineamts.

Präsidiert der König selbst einer Sitzung des Staatsministeriums, so wird sie als Kronrat bezeichnet.

§ 12. Die gegenwärtige staatsrechtliche Organisation der preussischen Zentralverwaltung.

Die Erledigung vieler der dem Staatsministerium durch die neueren Gesetze zugewiesenen Aufgaben ist ohne kollegiale Beschlussfassung nicht möglich. In Wirklichkeit erfolgt eine solche auch in ausgedehntem Masse, sei es, dass ihrem Mangel einfach auf dem Wege der Praxis oder durch eine nicht publizierte Instruktion abgeholfen worden

ist. Ja, die kollegiale Beschlussfassung ist in der Praxis nicht auf die in den neueren Spezialgesetzen enthaltenen Gegenstände beschränkt geblieben, sondern auch auf einen grossen Kreis anderer Angelegenheiten ausgedehnt worden.[1]) Immer aber ergeht ein bindender kollegialer Beschluss nur titulo speciali in Angelegenheiten, die das Gesamtministerium als solches zu erledigen hat, nicht aber kann in Ressortangelegenheiten durch einen solchen der entgegenstehende Wille eines Ministers gebeugt werden.

Nun meinen einige Schriftsteller, eine allgemeine Zwangsgewalt des Staatsministeriums über die einzelnen Ressortminister sei überhaupt unmöglich. Unmöglich sei sie einmal dem König gegenüber, dem allein diese exekutive Zwangsgewalt zustehe, während das Staatsministerium lediglich ein Ratskollegium sei, dessen „Beschlüsse“ dem König gegenüber nur, in ihrem Vollzug von dessen Willen abhängige, Gutachten seien.[2]) Dem König aber stehe es immer frei, die Ansicht der Minorität zu der seinigen, und damit allein durchschlagenden und siegreichen zu erheben.[3]) Dies ist zweifellos richtig, bildet aber doch keinen Hinderungsgrund dafür, dass die einzelnen Minister bis zu einer eventuellen anderweitigen Entscheidung des Königs — der übrigens doch nicht in jeder Sache angerufen wird und nicht in jeder angerufen werden kann — an den Beschluss des Staatsministeriums gebunden sein können. Dies ist doch nur eine Bindung der Minister, nicht des Königs. Dem König gegenüber bleibt auch ein wirklich kollegiales Staatsministerium immer Ratskollegium. Zum anderen, wird behauptet[4]), sei eine Zwangsgewalt des Staatsministeriums über die Einzelministerien deshalb ausgeschlossen, weil sie in Widerspruch mit der Verantwortlichkeit der Ressortminister stehen würde; denn diese könnten nicht gezwungen

[1]) vgl. Zorn a. a O., S. 113; Knischewsky a. a. O., S. 50.
[2]) vgl. Gneist a. a. O., S. 499.
[3]) vgl. H. Schulze, Pr. Staatsrecht, Bd. I, S. 254.
[4]) vgl. H. Schulze a. a. O., Bd. I, S. 254; Jellinek a. a. O., S. 320.

werden, eine ihrer Überzeugung zuwiderlaufende Massregel in ihrem Departement durchzuführen. Hierauf ist zu entgegnen, dass es ja jedem Minister, der für eine von der Mehrheit beschlossene Massregel die Verantwortung nicht übernehmen zu können glaubt, freisteht, durch Rücktritt vom Amte seine Überzeugung zu wahren. In den grossen Fragen des Staatslebens darf die Verantwortlichkeit nicht auf einen einzelnen Minister beschränkt werden. Insbesondere auch auf dem Gebiete der Gesetzgebung muss ein einheitliches Auftreten des gesamten Staatsministeriums dringend gefordert werden. Nur auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses des Kollegiums müsste ein Gesetzentwurf an den König zur Entscheidung darüber, ob er dem Landtag vorgelegt werden soll, gelangen können. Gegenwärtig aber ist eine rechtliche Gewähr dafür, dass ein dem Landtag zugehender Gesetzentwurf die Billigung des Staatsministeriums gefunden habe, nicht geboten.[1]) Es müssen zwar nach der noch gültigen Vorschrift der Verordnung vom 3. November 1817 alle Entwürfe zu neuen und Abänderungen bestehender Gesetze dem Staatsministerium vorgelegt werden, es besteht aber nur die Pflicht, sie in ihm vorzutragen und zu beraten. Freilich wird in der Praxis das Staatsministerium sich regelmässig auch über die Gesetzesvorlagen schlüssig machen, und sein Beschluss wird für das Schicksal der Vorlage entscheidend sein, es besteht jedoch kein rechtliches Hindernis, dass der Ressortminister seinen Entwurf auch gegen den Widerspruch der Mehrheit des Staatsministeriums an den König bringen und dessen Genehmigung zur Vorlegung an die Kammern erwirken kann. Auch im übrigen ist, obwohl jeder Minister in seiner Eigenschaft als Staatsminister anerkanntermassen[2]) für die Gesamtleitung der Politik in gleicher Weise wie der Ressortminister verantwortlich ist, die notwendige Konsequenz, dass sich der Einzelminister dem Beschluss des Staatsministeriums unterordnen muss, nicht gezogen.

[1]) vgl. Zorn a. a. O., S. 118 ff.; Schwartz a. a. O., S. 175.
[2]) Bismarck: Sten. Ber. 1873, II, S. 763 ff.

Freilich wird man unsere gegenwärtig bestehende Zentralverwaltungsorganisation nicht gerade wie Zorn „unzusammenhängendes Stückwerk“ nennen können. Einschneidende Meinungsverschiedenheiten einzelner Minister untereinander oder tiefgehende Gegensätze zwischen einem Minister und der Mehrheit des Staatsministeriums werden auch unter den gegenwärtigen Verhältnissen nicht bestehen können. Es ist aber doch wohl nicht der normale und zweckmässige Zustand, dass, wenn ein Einzelminister in einer wichtigen Angelegenheit die Durchführung einer vom Staatsministerium für erforderlich erachteten Massregel weigert, die Mehrheit, eventuell unter Erbieten zur Demission, beim König Hilfe gegen den einzelnen suchen muss, und nicht der durch einen Mehrheitsbeschluss in Konflikt mit seiner Überzeugung gesetzte einzelne gegen die Mehrheit. Dass die gegenwärtige Organisation der preussischen Zentralverwaltung keineswegs eine befriedigende ist, hat auch Fürst Bismarck wiederholt ausgesprochen.[1]) „In Preussen“, sagt er, „besteht eine Konglomeration von 8 Ressorts, deren jedes einen unabhängigen Staat bildet, und es wäre vielleicht nicht schlimmer, wenn jede Provinz ihren Minister hätte, als bei dieser Totteilung des Staates in Ressortstaaten, wo jeder einzelne sich auf seine ausschliessliche Verantwortlichkeit berufen kann, in der Tat aber niemand verantwortlich ist und kein Ressort in das andere hineinsehen kann“.

Das preussische Staatsministerium bildet, wenngleich es in gewissem Sinne auf Grund der neuen Spezialgesetze und in noch weit ausgedehnterem Masse auf Grund geübter Praxis die oberste Behörde der Staatsverwaltung darstellt, doch nicht ihren rechtlichen Mittelpunkt, durch den ihre Einheit auf Grund positiver Bestimmungen gesichert wäre. Es wäre dieser Mittelpunkt, wenn es eine allgemeine Befugnis zu bindender Beschlussfassung hätte.

---

[1]) Bismarck: Polit. Reden. Histor.-krit. Gesamtausgabe, Bd. VI, S. 306.

Krause, der dem Staatsministerium eine solche auf Grund des A.L.R. zuschreibt, macht sich einer Inkonsequenz schuldig, wenn er trotzdes die Einzelministerien als dem Gesamtministerium gleichgeordnet anerkennt.[1]) Diese Befugnis besitzt das Staatsministerium jedoch nicht, sie müsste ihm aber beigelegt werden, damit es zur Wahrung der Einheit der Staatsverwaltung befähigt wäre.

Oder aber der Ministerpräsident wäre mit erhöhten Befugnissen auszustatten und somit die Einheit wieder auf das Präfektursystem zu gründen, eine Form, die Bismarck in bezug auf das Reich stets als die einzig richtige bezeichnet hat.[2]) Gegenwärtig ist in Preussen von einer rechtlich hervorragenden Stellung des Ministerpräsidenten keine Rede. Seine Sonderbefugnisse sind:

1. Vorsitz und Leitung in den Sitzungen des Staatsministeriums,
2. Vollzug der Schriftstücke des Staatsministeriums,
3. Oberleitung der Generalordenskommission, der Staatsarchive, des Gesetzsammlungsamtes.

Ein rechtliches Übergewicht gegenüber den anderen Ministern kommt ihm nicht zu. Wie wenig befriedigend die rechtliche Stellung des Ministerpräsidenten ist, hat insbesondere auch Bismarck in immer wiederholten Klagen über die rechtliche Ohnmacht des preussischen Ministerpräsidenten ausgesprochen.[3]) „Der Präsident des Staatsministeriums hat, obschon ihm ein grösseres Gewicht der moralischen Verantwortlichkeit wie jedem andern Mitgliede zufällt, doch keinen grösseren Einfluss als irgend einer seiner Kollegen auf die Gesamtleitung der Geschäfte, wenn er ihn nicht persönlich sich erkämpft. Unser Staatsrecht verleiht ihm keinen.“ „Wenn der Ministerpräsident mit einem Kollegen in einer rein preussischen Sache kein Einverständnis erlangen kann, muss er dem König sagen: mit diesem

[1]) vgl. Krause a. a. O., S. 50.
[2]) vgl. Gesamtausg. s. polit. Reden, Bd. VI, S. 303, Bd. IV, S. 185.
[3]) vgl. Stenogr. Ber. d. II. K. 1873/74, Bd. II, S. 764.

Kollegen kann ich gemeinschaftlich die Geschäfte nicht fortsetzen, einer von uns muss ausscheiden."[1]) „Man muss entweder die kollegiale Verantwortlichkeit rein festhalten und sich nicht daran kehren, wer Ministerpräsident ist, und diesem nicht das Geringste an grösserer Verantwortlichkeit zuweisen als jedem andern Staatsminister, oder man muss diesen, wenn man ihn stärker als die anderen zur Verantwortung ziehen will, mit anderen Mitteln ausstatten."[2])

Dies wäre wohl auch der wünschenswerteste Zustand, wenn der Ministerpräsident mit erhöhten Befugnissen ausgestattet würde, ähnlich dem ehemaligen Staatskanzler, er aber nicht wie dieser vom Ministerium getrennt, sondern in engster Gemeinschaft mit ihm die Geschäfte leitete, ein Vorschlag, den schon Humboldt[3]) zur Zeit des Staatskanzlers gemacht hat.

---

[1]) vgl. Gesamtausgabe, Bd. III, S. 326.
[2]) Stenogr. Ber. d. II. K. 1873/74, Bd. II, S. 765 ff.
[3]) vgl. H. v. Treitschke a. a. O., Bd. II, S. 594.

Lebenslauf.

Am 13. März 1885 wurde ich, Karl Nagel, Sohn des Volksschulrektors Hermann Nagel und seiner Ehefrau Anna, geb. Jockwer, zu Breslau geboren.

Ich bin evangelischer Religion, preussischer Staatsangehörigkeit.

Ich besuchte anfänglich eine Breslauer Volksschule und darauf das Städt. Johannes-Gymnasium in Breslau, das ich Ostern 1903 mit dem Zeugnis der Reife verliess.

Hierauf studierte ich zwei Semester an der Universität Breslau Rechts- und Staatswissenschaft. Im dritten Semester bezog ich die Universität zu Halle a. S. und beendete mein Studium sodann in Breslau.

Ich hörte die Vorlesungen folgender Herren Dozenten:
in Breslau: *Beyerle, Brie, Dahn, Engelmann, Fischer, Gretener, Heilborn, Jörs, Kleineidam, Klingmüller, Leonhard, Sombart, Wolf;*
in Halle a. S.: *von Blume, Finger, Schwarz.*

Ich möchte es nicht unterlassen, ihnen allen an dieser Stelle meinen aufrichtigen Dank auszusprechen.

Am 22. Oktober 1906 bestand ich in Breslau die erste juristische Prüfung. Am 29. Oktober 1906 wurde ich zum Referendar ernannt. Als solcher wurde ich zunächst neun Monate am Königl. Amtsgericht zu Schönau a. K. und bin gegenwärtig am Königl. Landgericht in Breslau beschäftigt.

Am 14. November 1907 bestand ich das Rigorosum.